EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN BRASIL, CHILE, COLOMBIA, HONDURAS, MÉXICO, PARAGUAY Y PERÚ.

PROYECTO FAO-UNESCO-DGCS/ITALIA-CIDE-REDUC

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites .

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO [2004]

INDICE

Presentación 4
Agradecimientos 6

SÍNTESIS Y ANÁLISIS GLOBAL DE RESULTADOS POR PAÍSES 7
Informe de Síntesis: Educación para la Población Rural en Siete Países de América Latina 8

I. Objetivos y estructura de la síntesis de los estudios 8
II. Aproximación general: escuela, educación y ruralidad, especificando una problemática 9
III. Elementos de diagnóstico: la realidad inequitativa de la educación para la población rural en los países analizados (síntesis de los principales aspectos relevados por los estados del arte) 13
IV. Conclusiones: principales temáticas relevadas por los estudios 32
V. Líneas y recomendaciones de políticas emergentes a partir de las lecciones aprendidas en educación para la población rural en América Latina 38
VI. Programas relevantes en educación para la población rural en América Latina 41

ESTUDO SOBRE A EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO RURAL NO BRASIL 44
Capitulo I: Antecedentes 47
Capitulo II: Panorama global da população rural do país e s ua situação educativa 52
Capitulo III: A educação para a população rural na última década: as políticas públicas 67
Capitulo IV: Experiências inovadoras de educação básica rural 73
Capitulo V: Conclusão 87
Capitulo VI: Bibliografía 90

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN CHILE 92
Presentación 93
Resumen Ejecutivo 95
Capitulo I: Antecedentes generales de la ruralidad y la educación rural 100
Capitulo II: Panorama cuantitativo global de la población rural y su situaci ón educativa 118
Capitulo III: Políticas educativas desde los 90 y la educación de la población rural 124
Capitulo IV: Conclusiones y comentarios finales 151
Capitulo V: Bibliografía 158

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN COLO MBIA 164
Introducción 165
Resumen Ejecutivo 166
Capitulo I: Generalidades de la población rural en Colombia 169
Capitulo II: Panorama cuantitativo de la educación para la población rural en Colombia 179
Capitulo III: La política educativa en el sector rural 185
Capitulo IV: Casos emblemáticos en educación básica rural 195
Capitulo V: Conclusiones 208
capitulo VI: Bibliografía 213

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN HONDURAS 217
Resumen ejecutivo 218
Introducción 219
Capítulo I: Antecedentes generales 220
Capitulo II: El sistema educativo hondureño 229
Capitulo III: Impacto de la educación en el área rural en honduras 239
Capítulo IV: Las políticas educativas y la educación de la población rural desde 199 0 251
Capítulo V: Experiencias emblemáticas en educación para la población rural 259
Capitulo VI: Conclusiones y recomendaciones 261
Capitulo VII: Bibliografía 263

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN MÉXICO 265
Introducción 266
Capitulo I: Antecedentes generales de la educación para la población rural en México 267
Capitulo II: Cobertura educativa en poblaciones rurales: 1990-2003 279
Capitulo III: Políticas educativas y programas educativos 290
Capitulo IV: Casos emblemáticos y proyectos en marcha 307
Capitulo V: Conclusiones 321
Capitulo VI: Bibliografía 324

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PERÚ 329
Capitulo I: La situación social, cultural y económica de la población rural del paí s 330
Capitulo II: Panorama cuantitativo global de la población rural y de su situación educativa 346
Capitulo III: Antecedentes de las políticas del país desde los años 90 y situación rural 359
Capitulo IV: Descripción de los casos emblemáticos de la política educativa básica rural del país desde los años 90 a la fecha 367
Capitulo V: Conclusiones 383
Capitulo VI: Bibliografía 386

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PARAGUAY 391
Presentación 392
Resumen 393
Capitulo I: Antecedentes generales de la situación social, cultural y económica de la población rural del país y de las características del sistema educativo global del país 394
Capítulo II: Panorama cuantitativo de la educación de la población rural 409
Capítulo III: Antecedentes de las políticas educativas del país desde los años 90 y situación de la educación de la población rural en la misma 418
Capítulo IV: Descripción de los casos emblemáticos de la política educativa básica rural del país desde los años 90 a la fecha 424
Capítulo V: Conclusiones 437
Capítulo IV: Bibliografía 441

Presentación

El presente estudio constituye un punto de referencia para el programa regional de la iniciativa **Educación para la Población Rural (EPR)** en acto en América Latina. A través de la presentación de una serie de estudios de caso incluidos en esta publicación, se podrá conocer la realidad de la educación para la población rural de esta región.

La Educación para la población Rural es crucial para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** - las metas mundiales que los dirigentes del mundo fijaron en la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000 - y especialmente para erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

La Conferencia Mundial de **Educación para Todos** (EPT, Jomtien, Tailandia 1999) y el Foro Mundial de Educación de Dakar (Senegal, 2000) establecieron y reconfirmaron el compromiso colectivo de los gobiernos y la sociedad civil, de trabajar por una educación de calidad a la que todos tengan acceso.

En 1996 la **Cumbre Mundial de la Alimentación** subrayó la importancia de aumentar el acceso para la población rural a la educación de base para erradicar la pobreza y el hambre, alcanzar la seguridad alimentaría, la paz y el desarrollo sostenible. En 2002 La **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible** (Johannesburgo), también enfatizó el papel de la educación. Por este motivo, durante dicha Cumbre la FAO y la UNESCO lanzaron el programa de **Educación para la Población Rural**: una alianza mundial de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de cooperación. Unos meses más tarde, en noviembre del mismo año, el EPR fue lanzado a nivel regional durante la Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), celebrada en La Habana, Cuba.

El proyecto **EPR** además de estar dirigido por la FAO y ser actuado en colaboración con la UNESCO, la agencia coordinadora de la iniciativa **Educación para Todos**, también cuenta con la gentil contribución financiera de la Cooperación Italiana para el Desarrollo (DGSC) y la colaboración del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación de Chile (CIDE) a través de su Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC). Los aportes de estas instituciones resultan fundamentales para promover el intercambio de buenas prácticas y políticas que sirvan de apoyo a los tomadores de decisión en la formulación de políticas nacionales y regionales para el fortalecimiento de la educación para la población rural.

Los estudios que integran estas páginas son el resultado de siete casos nacionales (nordeste de Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú), que dan cuenta de la situación educativa y de las políticas orientadas hacia las poblaciones rurales en estos países. La publicación comprende una síntesis de los estudios, que incorpora un diagnóstico de la situación y un esbozo de las tendencias a las que apunta

EPR en América Latina, presentando también recomendaciones que pueden resultar de utilidad para la elaboración de políticas públicas y lineamientos educativos.

Una versión preliminar de los estudios fue presentada en el taller regional sobre EPR celebrado en Santiago de Chile en septiembre de 2003, en el que los autores tuvieron ocasión de compartir los trabajos realizados e intercambiar puntos de vista, antes de elaborar los documentos definitivos. Paralelamente, durante el Segundo Encuentro Regional de Educación para Todos, realizado también en Santiago en la misma fecha, la versión inicial de la síntesis fue presentada y debatida por los Coordinadores Nacionales de EPT, representantes de la sociedad civil y de las agencias internacionales de cooperación. El producto final, contenido en esta publicación, será el documento base del seminario *Educación para la población rural en América Latina: Alimentación y Educación para Todos*, (Santiago de Chile, 3-5 de agosto de 2004), organizado conjuntamente por la FAO, UNESCO y el Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPE), con el apoyo de la Cooperación Italiana para el Desarrollo y la colaboración del IICA. Dicho seminario reunirá a representantes de Ministerios de Educación y Agricultura de la región, las ONGs y agencias involucradas en EPR.

América Latina se caracteriza por ser una región con enormes diferencias socioeconómicas, sobre todo al interior de los países; tales diferencias, lejos de atenuarse, son cada vez mayores. Asimismo, como se revela en este libro, la educación de las zonas rurales se encuentra afectada por una menor oferta y cobertura, lo que obliga a los estudiantes a tener que interrumpir sus estudios o desplazarse a los núcleos urbanos para completar su formación, algo que no siempre es posible por la falta de recursos económicos de las familias. Por otro lado, las dificultades de acceso a los centros escolares, debido al aislamiento en el que muchas veces se encuentra la población, constituyen una ulterior dificultad. También se puede constatar que la calidad de la educación impartida es notoriamente deficiente, tanto por la falta de medios e infraestructura como por la inadecuada formación y escasos incentivos que reciben los docentes. Además, los contenidos curriculares resultan, en muchos casos, poco o nada pertinentes para el alumnado.

Por otro lado, hablar de la población rural de América Latina implica tomar en consideración la diversidad de realidades que pueden producirse, tanto entre los países como al interior de los mismos. Así por ejemplo, tienden a mezclarse los conceptos de población rural y población indígena cuando no son necesariamente coincidentes; por ejemplo, los conceptos de interculturalidad o el bilingüismo, puede que no sean aplicables en todas las políticas dirigidas al medio rural. Por otra parte, problemas como el aislamiento o la escasez de oferta educativa, por mencionar sólo algunos, no se producen con la misma intensidad en todas las áreas o pueden responder a distintas causas. Por ello se requiere el diseño de políticas de EPR que atiendan a las diferentes necesidades.

A pesar de las especificidades, existe un consenso general en torno a la necesidad de realizar acciones que tengan, no sólo una repercusión inmediata, sino que también sienten las bases para la generación de un desarrollo endógeno y sostenible. Es preciso,

pues, diseñar políticas de atención integral que, junto con la educación, actúen sobre otros aspectos socioeconómicos. Para tal fin, se hace necesario involucrar a otros actores, además de los gobiernos, de modo que se establezca una responsabilidad conjunta del sector público y de la sociedad civil por la educación. De esta manera, cada uno podrá colaborar desde su propia posición y en la medida de sus posibilidades. En este sentido, el presente libro ofrece, además del panorama general de la educación para la población rural en los siete países, algunas experiencias exitosas de EPR y lecciones aprendidas, para contribuir a generar debates abiertos y participativos sobre las estrategias y acciones a tomar en el plano nacional y regional.

Agradecimientos

Este libro es el resultado de un proceso participativo de colaboración entre funcionarios de Ministerios de Educación y Agricultura, sociedad civil, FAO, UNESCO y los autores de los diferentes capítulos y específicamente Javier Corvalán, y CIDE-REDUC, Mauricio Perfetti, Eliane Dayse, Guillermo Williamson, Russbel Hernández, Elliana Ranírez, Martha Patricia Tovar y Dominique Demelenne

Se agradece también a todas las personas que participaron en los talleres nacionales de preparación de los estudios de Educación para la Población Rural y a las que contribuyeron comentarios para la finalización de este libro.

Esta iniciativa se completó bajo la supervisión de Ester Zulberti, Lavinia Gasperini, Lydda Gaviria y Vera Boerger de la Unidad Técnica de Extensión, Educación y Comunicación de la FAO (SDRE), de Mami Umayahara (UNESCO-OREALC) y Claudia Rodríguez (FAO). Asimismo, agradecemos a Vincenza Russo de la Cooperación Italiana (DGCS) a quien se le debe la contribución financiera que permitió la publicación de los resultados de los estudios nacionales.

SÍNTESIS Y ANÁLISIS GLOBAL DE RESULTADOS POR PAÍSES

Preparado por Javier Corvalán[1]

[1] Académico del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), en Santiago de Chile.

INFORME DE SÍNTESIS: EDUCACIÓN PARA LA POBLACION RURAL EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

I- Objetivos y estructura de la síntesis de los estudios.

La presente síntesis se basa en siete documentos relativos al estado de la educación para la población rural en el nordeste de Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú, incluidos en este volumen. Estos estudios fueron realizados por consultores de los países mencionados y expertos en el tema en cuestión. Tanto estos documentos como la síntesis se enmarcan dentro del proyecto emblemático liderado por la FAO y llevado a cabo de manera conjunta por la FAO y la UNESCO relativo a la Educación para la Población Rural. Este proyecto es parte de la Alcancía Internacional contra el Hambre coordinada por la FAO, y la iniciativa de Educación para Todos, coordinada por la UNESCO.

El objetivo de esta síntesis es por un lado, entregar los principales elementos de diagnóstico que se infieren de los documentos originales y por otro, dar cuenta de las principales problemáticas y consecuentes líneas de políticas que surgen a la luz de tales documentos. De acuerdo con este objetivo, el documento se ha estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se expone un aproximación general a la problemática de la educación en los sectores rurales latinoamericanos, contextualizándola con los cambios sociales, políticos y educativos de las últimas décadas en el continente.

En segundo lugar, se entrega un breve marco conceptual respecto de las dos grandes tendencias que –inferidas básicamente a partir de los documentos originales considerados para esta síntesis- se han utilizado para aproximarse a la problemática de la educación y de la escuela rural en América Latina. En tercer lugar, el documento expone los principales resultados de diagnóstico por países para llegar, en un cuarto punto, a una síntesis de las principales problemáticas o elementos comunes diagnosticados. En un quinto punto se entregan algunas recomendaciones de políticas y lineamientos educativos a partir de los antecedentes expuestos en las páginas anteriores y en los documentos de base. Finalmente se reseñan algunos programas e iniciativas de educación para la población rural en América Latina que, además de haber sido nombrados y detallados en cada uno de los informes, abordan parte de los temas críticos señalados en esta síntesis.

Cabe destacar el proceso participativo que implicó este trabajo de síntesis. En efecto, a partir de los estados del arte llevados a cabo por los consultores nacionales, se realizó un seminario de discusión en cada uno de los países, actividad que contó con la participación de expertos en la temática. Los comentarios emitidos en esos eventos fueron utilizados para incrementar la calidad de los informes los que, posteriormente, fueron presentados en un seminario internacional realizado en Santiago en septiembre de 2003. En este seminario, los consultores y el equipo coordinador de estos estudios realizaron comentarios y observaciones a cada uno de los informes ,y partir de estas observaciones, se redactó la última versión de los estados del arte sobre la cual se estructuró este capítulo de síntesis.

II- Aproximación general: escuela, educación y ruralidad, especificando una problemática

La sola existencia de escuelas en los sectores rurales de América Latina constituye en sí misma un testimonio de búsqueda de igualdad de oportunidades y de presencia de la idea democrática en sectores apartados y postergados del continente. Durante siglos marcada y caracterizada por la ruralidad, América Latina comienza a tener un notable desarrollo urbano desde mediados del siglo XX, período que también coincide con la expansión de los sistemas escolares en el continente[2]. En efecto, aún cuando con diferencias notables entre los países, el continente latinoamericano experimenta después de la Segunda Guerra Mundial, la instalación y masificación de un sistema de educación básica amparado por los Estados nacionales y un lento pero importante avance en la escolaridad secundaria. Esta realidad de expansión educativa se produce prioritaria e inicialmente en los sectores urbanos, y particularmente en las grandes ciudades del continente, en torno a proyectos industrializadores de desarrollo endógeno y a un discurso de integración social del conjunto de la población a la cultura de la modernidad urbana, principalmente mediante la alfabetización temprana. Este proceso se conoció como desarrollismo e industrialización mediante la sustitución de importaciones[3].

Con todo, en la segunda mitad del siglo XX la expansión del sistema educativo público en el sector rural es notoriamente menor que en el sector urbano, hecho que en varios de los países se aminora como consecuencia de las experiencias de reformas agrarias realizadas en el continente a partir de la década del 50. Este hecho, sumado al surgimiento del campo del "desarrollo rural" caracterizado por el objetivo de término del dualismo estructural y la detención de la migración campo-ciudad debido a las consecuencias de marginalidad urbana que generaba, permiten en las décadas siguientes del siglo XX hablar de la importancia de la educación y de la escuela rural. En efecto, la coyuntura mencionada genera el espacio para discutir los objetivos de una educación para la población rural con preguntas tales cómo ¿debe ser marcadamente distinta de la urbana? ¿Debe ésta educación tener como objetivo retener a los jóvenes en el campo y de esa manera disminuir el aumento de la marginalidad urbana? ¿Debe la educación para la población rural estar necesariamente vinculada a las actividades agro-productivas? ¿Debe existir un currículo así como calendarios escolares diferenciados en el medio rural?.[4]

[2] Esta expansión educativa se observa en el siguiente cuadro referido a estudiantes matriculados en primaria y secundaria en América Latina entre 1950 y 1997 (cifras de primaria y secundaria en millones de alumnos):

	1950	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**1997**
Primaria	15	27	44	65	76	85
Secundaria	2	4	11	17	22	29
Aumento % primaria		80%	62%	47.7%	16.9%	11.84%
Aumento % secundaria		100%	175%	54.5%	29.4%	31.82%

Fuente: Cassasus, J, La escuela y la desigualdad, LOM, Santiago, 2003, p. 38.

[3] Respecto del análisis y explicación retrospectiva e histórica de estos procesos ver Bielschowsky, R, Evolución de las ideas de la CEPAL y también Fitzgerald, V, La CEPAL y la teoría de la industrialización, ambos en Revista de la CEPAL, Número extraordinario, CEPAL, Santiago, 1998.

[4] Este debate es abordado en uno de los textos centrales producidos por el programa emblemático de FAO-UNESCO del cual los estudios de este volumen son parte. Ver FAO-UNESCO, 2003, en particular el capítulo II, Basic education in rural areas: status, issues and prospects (p. 77-174).

Entretanto, muchos fenómenos sociales y políticos ocurren en la América Latina de las últimas décadas del siglo XX. El continente transitó de la expectativa de una industrialización pujante, mediante modelos de industria protegida, hacia una "década perdida" (la del 80) marcada por una crisis profunda que trae consigo aumento de la pobreza[5] y descenso generalizado del nivel de vida, como también se vivieron décadas de experiencias autoritarias para llegar a consolidaciones democráticas –algunas más estables que otras- hacia fines de siglo. Por último, los modelos de industria protegida sufrieron el embate de un severo ajuste estructural y de un modelo de desarrollo abierto que hicieron que la atención productiva se concentrara en aquellos bienes para los cuales existían reales ventajas comparativas en los países.

Para el tema específico del cual se ocupa este texto, el fin del siglo XX trae buenas y malas perspectivas. La buena perspectiva consiste en que desde la década del 90 se ha generado en América Latina un importante consenso en torno a la centralidad del fenómeno educativo en tanto piedra angular del desarrollo social y económico de los países[6]. La teoría del capital humano, desarrollada inicialmente en los años 60, ha puesto su marca al respecto. En contrapartida, la perspectiva negativa es que, como lo reafirman los estudios considerados en este volumen, los sectores rurales siguen concentrando la mayor cantidad de pobreza en el continente, así como los menores niveles educativos. El mundo rural latinoamericano sigue siendo un sector subdesarrollado al interior de un continente subdesarrollado.

Marco conceptual general: inequidad versus ruralismo y el concepto de oportunidad educativa

Los textos que han formado parte de este informe nos permiten proponer la existencia histórica de dos tipos de aproximaciones a la problemática de educación para la población rural. La primera es la que se desarrolla en torno a una noción de especificidad de la cultura rural; la segunda se vincula a las nociones de inequidad y falta de oportunidades para la población rural, al compararlo con el desarrollo educativo en el sector urbano. A continuación desarrollamos brevemente los elementos centrales de cada una de estas perspectivas

[5] Las cifras de pobreza e indigencia urbana y rural en América Latina son las siguientes en 1980 y 1990 según CEPAL:

Año	Porcentaje de pobres urbanos	Porcentaje de pobres rurales	Porcentaje de indigentes urbanos	Porcentaje de indigentes rurales
1980	25	54	9	28
1990	36	56	13	33

Fuente: CEPAL, La brecha de la equidad, CEPAL, Santiago, 1999.

[6] Ver por ejemplo: a) Comisión interagencial de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 1990. Declaración Mundial sobre "Educación para Todos" y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtiem, Tailandia, Marzo 1990, Nueva York: PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial; b) Educación y conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad, CEPAL, Santiago, 1992.

La problemática educativa a partir de una aproximación de la especificidad de la cultura rural

Como el título lo indica, se trata aquí de un enfoque fundamentalmente de tipo cultural. Como tal, apela a lo propio y específico de los sectores rurales: hábitos y costumbres que son deseables de prolongación mediante los canales públicos, incluyendo la escuela. El centro de la argumentación aquí es lo relativo a la diferencia profunda de los habitantes rurales por sobre los urbanos. Se trata, por lo tanto, de un discurso de diferenciación de lo rural frente a lo urbano.

Dentro de este enfoque, la problemática central es la falta de pertinencia histórica de la escuela para los habitantes rurales y, partiendo de esta base, parece natural que la expresión paradigmática de la misma sea actualmente el caso de la educación y en general de las políticas públicas dirigidas a la población indígena.

En el trasfondo de esta aproximación está la crítica a la homogeneidad del proyecto escolar rural en relación al urbano. Desde esta óptica, se trata entonces de un análisis más cualitativo antes que cuantitativo a la realidad educacional de los sectores rurales en América Latina. Dicho en otros términos, se encuentra presente aquí la crítica a las deficientes condiciones materiales y de cobertura de la educación para la población rural, pero por sobre todo, hay una crítica a la pertinencia de tal escuela en relación a la continuidad de la cultura de la población rural.

La crítica anterior alude a necesidades percibidas en la población receptora de la educación y más específicamente al tipo de contenido y organización de la práctica educativa que debería ofrecerse en el sector rural para formar un determinado tipo de individuo. Es un enfoque de necesidades educativas que tiene sus orígenes históricos y su desarrollo original principalmente en los procesos de reforma agraria en América Latina y que recientemente ha encontrado un nuevo impulso en las propuestas educativas relacionadas con los pueblos indígenas, particularmente a partir del debate que se ha iniciado en la región con posterioridad al fenómeno de Chiapas en México.

En la actualidad -y así aparece reflejado en varios de los informes por países- el tema de la pertinencia de la educación para la población rural se expresa en la discusión respecto de la especificidad y diferenciación del currículo. Se trata ésta de una discusión aún abierta y sobre la cual los estudios muestran avances parciales en algunos países, pero pocas decisiones definitivas ni menos consensos respecto del tema. Surge aquí con fuerza la temática de las competencias relevantes para desempeñarse en el medio rural y del rol que cumplen actualmente los sistemas educativos para validarlas, transmitirlas y certificarlas. Así, la problemática de diseñar un currículo pertinente y apropiado para los sectores rurales latinoamericanos sigue siendo un tema pendiente de las políticas y que parece de primera importancia para generar una oferta educativa significativa para los niños y jóvenes rurales.

La problemática educativa para la población rural a partir de una aproximación de la inequidad y de la falta de oportunidades educativas

Desde esta perspectiva, los principales problemas educativos del mundo rural latinoamericano son analizados en torno a los déficits que éste presenta al ser comparado con la realidad urbana y/o con los estándares óptimos para producir calidad educativa. De manera inversa a lo que señalamos en el punto anterior, el tema de la pertinencia está aquí poco presente y sobre él se colocan aspectos de comparación y de proyectos de escuelas similares con el medio urbano. Este enfoque no percibe diferencias de problemáticas educativas finales entre el sector rural y urbano, siendo ellas principalmente de calidad y de logro educativo y, en un nivel más básico, de cobertura y de disposición de recursos educativos.

Uno de los sustratos de este enfoque es la noción de oportunidad educativa[7]. Este concepto es comprensible a través de una perspectiva probabilística a la vez que comparativa. En efecto, como concepto se refiere al grado objetivo de probabilidades que tiene un determinado individuo para educarse y para incrementar su calidad de vida a partir de la utilización permanente de los contenidos aprendidos en su proceso formativo. De esto se desprende que la oportunidad educativa es un proceso constante e incremental, puesto que la consecución de ciertos logros educativos en el individuo despierta la demanda por otros logros educativos. Reimers[8] al analizar comparativamente la educación latinoamericana propone cinco niveles de oportunidad educativa:

LOS CINCO NIVELES DE OPORTUNIDAD EDUCATIVA

Quinto nivel	La oportunidad de que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, para tener más opciones en la vida
Cuarto nivel	La oportunidad de tener conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados de ese ciclo
Tercer nivel	La oportunidad de completar un ciclo educativo
Segundo nivel	La oportunidad de aprender en primer grado lo suficiente para complementarlo y tener la base que permita ir progresando en la pirámide educativa
Primer nivel	La oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela

[7] Reimers, F, El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina, en Revista Latinoamericana de Estudios Educativas, Volumen XXIX, Nº 1 pp. 17-68, México, 1999.
[8] Op.Cit, p. 40.

Así, en esta perspectiva las problemáticas planteadas por la educación para la población deben situarse en torno a los niveles de oportunidades educativas que se materializan, ya sea frente al óptimo de que cada individuo alcance los cinco niveles o bien en una perspectiva comparada con la realidad educacional urbana de cada país. Como se observará en la tercera parte de este documento, la mayor parte de la información entregada se posiciona desde el marco conceptual de la oportunidad educativa de los niños y jóvenes rurales y, en consecuencia, desde la inequidad e insuficiencia educativa que éstos experimentan. Para graficar esta inequidad intra países hemos privilegiado en esta síntesis los aspectos relacionados con la comparación entre las zonas rurales y las urbanas.

III-Elementos de diagnóstico: la realidad inequitativa de la educación para la población rural en los países analizados (síntesis de los principales aspectos relevados por los estados del arte)

A continuación exponemos una síntesis de temas relevados por los estados del arte concernientes a los principales elementos de diagnóstico de la realidad educacional rural en los países estudiados. En cada caso el listado alude principalmente a dar cuenta de la inequidad que se observa en este sector en comparación a los, en muchos casos, ya discretos indicadores educacionales en los sectores urbanos de los países.

A. Brasil

A.1) un primer aspecto negativamente relevante de la educación en Brasil es el bajo nivel de asistencia de los jóvenes a la escuela y el fuerte atraso escolar de gran parte de quienes asisten al sistema educativo. Es así como el grupo de edad de 15 a 17 años tiene una tasa de asistencia a la escuela de 80.7% en el medio urbano y de 66% en el medio rural. En la región nordeste del país ambas tasas muestran cifras de 80.3% y 70.1%, respectivamente. Sin embargo el factor que debe levantar mayor alarma es el atraso escolar de este tramo etáreo, como se observa el siguiente cuadro[9]:

CUADRO 1: ASISTENCIA A LA ESCUELA EN EL TRAMO ETÁRIO DE 15 A 17 AÑOS EN BRASIL, AÑO 2000

Región geográfica	Enseñanza regular					
	Enseñanza fundamental				Enseñanza media	
	1º a 4 º		5º a 8ª			
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	5.5%	17.3%	30.7%	30.8%	38.1%	12.9%
Norte	8.3%	20.6%	38.7%	25.2%	23.9%	4.2%
Nordeste	10.9%	26.0%	39.5%	33.7%	24.4%	5.5%
Sudeste	3.0%	5.4%	26.2%	30.6%	46.7%	22.8%
Sur	2.0%	2.5%	21.8%	23.7%	46.8%	33.4%
Centro Oeste	3.9%	7.0%	33.3%	34.7%	35.2%	14.4%

Si se toma en cuenta que este tramo etáreo de 15 a 17 años debería idealmente estar en enseñanza media o secundaria, se observa que en el conjunto del Brasil esta

[9] IBGE-Censo demográfico año 2000.

proporción es de 1 a 3 cuando se compara a los sectores rurales con los urbanos y de 1 a 5 y de 1 a 6 cuando se toma en cuenta las regiones del Norte y del Nordeste en las cuales los porcentajes de asistencia a la escuela -del mencionado tramo etáreo- en el sector rural no llegan al 6%.

A.2) La calidad de la educación, analizada a partir de los logros de aprendizaje, muestra también diferencias notables al observar globalmente los datos de Brasil comparando los sectores urbanos y rurales. El cuadro presentado por el estudio y que reproducimos a continuación compara los logros en enseñanza fundamental (primaria) en lengua portuguesa y en matemáticas, respectivamente[10]:

CUADRO 2: DESEMPEÑO EN LENGUA PROTUGUESA Y EN MATEMÁTICA EN CUARTO Y OCTAVO AÑOS EN BRASIL, AÑO 2002.

Región Geográfica	Enseñanza Fundamental			
	Lengua portuguesa		Matemática	
	4º grado	8ª grado	4º grado	8º grado
Urbana	168,3	235,2	179,0	243,4
Rural	134,0	198,9	149,9	202,2

A.3) Las llamadas escuelas multiseriadas (varios grados en una misma aula) son la realidad predominante en el sector rural del Brasil. Para la región analizada por el documento original (Nordeste), se nos indica que hay poco más de 61.000 escuelas y que el 93% de estas -es decir aproximadamente 57.000- son de enseñanza fundamental. A su vez de estas últimas, un 90% (84% del total de escuelas) están exclusivamente dedicadas a los primeros grados de la enseñanza fundamental. De estas escuelas, la casi totalidad son unidocentes y en consecuencia multiseriadas. El estudio, al igual que los restantes estados del arte presentados en este volumen, levanta dudas sobre la posibilidad de constituir calidad educativa con una oferta educativa para la población rural predominantemente unidocente y multiseriada y en donde –tal vez lo más relevante- los profesores no tienen una preparación especial para este tipo de escenario pedagógico.

A.4) El estado del arte levanta elementos críticos sobre las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales en el Brasil. Basta decir que un 42% de aquellas que ofrecen enseñanza fundamental de 1º a 4º grado no poseen energía eléctrica, al mismo tiempo que también del total de escuelas rurales, sólo un 4.7% posee biblioteca y menos de un 1% tiene un laboratorio de ciencias. La inequidad intra-rural queda también de manifiesto cuando se da cuenta de que el ciclo de enseñanza fundamental inmediatamente superior -es decir aquel que va de 5º a 8º grado- posee energía eléctrica en un 89,6% de los establecimientos, biblioteca en un 26,4% y laboratorio de ciencia en una proporción de 3.5%. A su vez las mismas proporciones suben considerablemente al analizar los establecimientos de enseñanza media en donde los que tienen energía eléctrica son un 99.4%, en tanto se encuentra biblioteca en un 55.5% y laboratorio de ciencias en un 20.3% de los establecimientos Estos datos ofrecen una

[10] SAEB, 2002.

prueba del grave daño a la oportunidad educativa de los niños rurales por cuanto a la menor oferta educacional se une una considerable menor calidad material de la misma.

A.5) El estudio entrega información importante para dar cuenta de la inequidad urbano-rural en lo que respecta a los profesores. Mientras en el ciclo de 1º a 4º grado de enseñanza fundamental rural sólo un 9% de los docentes posee enseñanza superior, en la zona urbana esta característica alcanza al 38% de los docentes de ese nivel educativo. A su vez, en la zona rural un 8.3% de los docentes tiene formación inferior a enseñanza media, mientras que en el sector urbano el porcentaje es diez veces menor (0.8%). Al mismo tiempo se indica que los docentes del sector rural reciben salarios equivalentes a la mitad de monto que reciben sus colegas del sector urbano. La desigualdad entre los docentes se expresa también en lo relacionado con la participación de docentes en formaciones continuas puesto que, si bien en los profesores de cuarto grado de enseñanza fundamental la participación en tales formaciones es relativamente igualitaria en sectores urbanos y rurales con tasas en torno al 88%, en octavo año se muestra una participación de docentes urbanos de un 86.6% mientras que la cifra de profesores rurales alcanza sólo al 19.4%.

A.6) Por último, el documento presentado releva la ausencia de políticas públicas específicas en la educación para la población rural , situación que se ve ligeramente revertida a partir de los años 90, particularmente con el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA)

B. Chile

B.1) Un primer aspecto relevado por el estudio es de tipo definicional, por cuanto la ruralidad es un concepto que está en cambio en la sociedad chilena. Es así como actualmente la ruralidad se define por una dinámica permanente de transformación más que una de estabilidad y además con una población rural notoriamente minoritaria en relación a la urbana (14.2% de los habitantes del país se clasifican como rurales). Es importante considerar que si bien la tasa de pobreza rural es mayor que la urbana (23.8% vs. 20.1%), las diferencias porcentuales entre ambos niveles de pobreza no tienen la distancia radical que se da en los restantes países analizados.

B.2) Con todo, en el campo de la educación básica (primaria) para la población rural se observan indicadores de desempeño educativo (cobertura y logros de aprendizaje, principalmente) inferiores a los promedios nacionales, lo que se agrava particularmente en las zonas con concentración indígena.

B.3) Situado desde la perspectiva de lo que anteriormente denominamos una especificidad de la problemática educativa a partir de lo propio de la cultura rural, el estudio hace hincapié en que, desde los orígenes del sistema educativo nacional, ha existido históricamente una homogeneidad de propuesta que no recoge lo propio del mundo y de la cultura rural. El autor, apoyado en otros educadores, propone que esta especificidad se debe fundamentar sobre todo en el currículo y en la vinculación de éste, en los sectores rurales, con la cultura, la producción y el uso de tecnología.

B.4) El estudio da cuenta de una inequidad profunda al comparar los años de estudio promedio en el sector urbano (10.3) con el sector rural (6.7) así como con las tasas de analfabetismo, las que son muy bajas en el sector urbano (2.6%) y pronunciadas (12.2%) en el sector rural[11].

B.5) La mayor parte de la educación para la población rural está compuesta por escuelas incompletas que llegan a 6º grado (de un total de 8 de la educación básica o primaria) con uno, dos y hasta tres profesores por escuela quienes, según el informe, por lo general no poseen una formación específica para desempeñarse en tal realidad.

C. Perú

C.1) La población rural está altamente dispersa en el país: un 89% vive en comunidades de menos de 500 habitantes, lo que genera problemas y costos singulares para la provisión del servicio educativo. Aunque sólo el 27.8% de la población nacional es rural, la mitad de los pobres peruanos son rurales.

C.2) La escolaridad promedio de la población mayor de 15 años era a nivel país de 8.3 años en el año 2000, llegando a 9.7 grados en el sector urbano y sólo a 5.4 años en el sector rural. Esto explica por qué el 70% de los analfabetos peruanos se encuentra en el sector rural.

C.3) La pobreza es una característica central de la población rural peruana ya que afecta al 78.4% de esta población, siendo el 51% extremadamente pobres. La diferencia con esta realidad a nivel urbano es notable puesto que en las ciudades la proporción de pobres es de 42% y la de extremadamente pobres es de un 10%[12].

C.4) El factor multilingüe es una fuerte realidad del sector rural peruano y muestra clara correlación con los niveles de pobreza. El estudio indica que el 63,8% de los jefes de hogar que en el año 2000 manifestaron tener como lengua materna al quechua, el aymará o una lengua de amazonía, se encontraba en situación de pobreza. En el caso de los jefes de hogares rurales que tienen el castellano como lengua materna la condición de pobreza llega sólo al 39.7%.

[11] Cifras correspondientes al año 2000.
[12] Cifras del año 2001.

C.5) Las condiciones de educabilidad[13] de los niños peruanos son marcadamente menores en los niños rurales si se toman en cuenta los niveles de nutrición. El estudio nos indica que en los sectores urbanos uno de cada cinco niños es desnutrido crónico, en tanto que en los sectores rurales lo es uno de cada dos. Los niveles de educabilidad de los niños rurales se ven perjudicados también, según el informe, por las tareas que deben desempeñar como parte de su labor en el campo y por los generalmente largos trayectos que debe recorrer a las escuelas.

C.6) De acuerdo al índice de pobreza escolar (que en el texto considera un total de 17 variables) se estableció que la misma llega a un nivel de 42.9% en el sector urbano y a un 72,1% en el sector rural.

C.7) En general el informe da cuenta de una situación deteriorada de los docentes rurales puesto que entre 1990 y 1993 sus salarios han perdido el 25% de su poder adquisitivo. Con todo se constata una política de discriminación positiva en el ámbito de los salarios de los docentes rurales, ya que cuentan con una bonificación mensual de 14 dólares y las cifras del año 2001 indican que los salarios promedio tanto de docentes como de directores son ligeramente superiores en el sector rural.

C.8) El estudio entrega información de dos evaluaciones de rendimiento académico, la primera Prueba Nacional de Rendimiento Estudiantil en Lenguaje y Matemática de 1996 y la medición del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, de 1997, y en ambas los sectores urbanos aventajan claramente a los rurales.

C.9) Hay una importante inequidad en cuanto a la asistencia a educación secundaria. En el sector urbano el 76.2% asiste a la secundaria en cambio en el sector rural lo hace sólo un 48.9%. El principal problema en el sector rural es el de oferta de educación secundaria habiendo tres establecimientos de primaria por cada uno de secundaria, lo que significa que gran parte de los estudiantes que desean continuar estudios post primarios deben trasladarse a otras localidades.

C.10) Como en el resto de los países estudiados, en el Perú la educación para la población rural es predominantemente (9 de cada 10 escuelas) unidocente y multigrado, lo que también levanta preguntas tanto sobre la posibilidad de producir calidad educativa en tal contexto y sobre la formación de los docentes para actuar con efectividad en esta modalidad pedagógica. En términos de matrícula el 79,7% de la matrícula rural funciona en la modalidad unidocente. Es importante lo que el texto señala en términos de que tal opción de organización del centro educativo rural se hizo con la finalidad de posibilitar la atención de una población pequeña y dispersa y no como una opción pedagógica en busca de calidad en los aprendizajes.

[13] Entendemos por condiciones de educabilidad a "la identificación del conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos", en Tedesco, J.C, y N. López, Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina, IIPE, Buenos Aires, 2002, p.7.

C.11) En términos de eficiencia interna del sistema educativo se observa también una fuerte diferencia urbano-rural puesto que en el primero de estos sectores sólo el 5% de los alumnos se retira en primaria, mientras que en el sector rural esta cifra alcanza al 11.1%. El informe indica que las más altas tasas de retiro rural se dan en los primeros años, influidas fuertemente por la necesidad de participación en las tareas agrícolas. Al respecto las cifras hablan por sí mismas, porque a nivel país la tasa de participación laboral de los niños urbanos es de 5.4% mientras que en el área rural llega al 37.4%.

D. Colombia

D.1) En las últimas décadas la población rural colombiana ha crecido ligeramente en términos absolutos y ha disminuido de forma notoria en términos proporcionales. En efecto, actualmente esta población alcanza a 12.5 millones de personas que representan el 28% de la población total del país. En 1985 la población rural era un 36% del total nacional. El estudio informa respecto de la fuerte ausencia de población juvenil en los sectores rurales producto de las migraciones por razones de falta de oferta educativa, particularmente de tipo secundaria. Esto hace que el contingente con la más alta escolaridad se encuentre ausente del sector rural, debilitando el capital humano disponible en estos sectores.

D.2) Durante los años 90 se da una constante de disminución de los principales indicadores económicos del sector rural colombiano, particularmente la participación de este sector en el PIB y los salarios reales de los trabajadores rurales. Estos últimos disminuyeron en un 25% entre 1994 y el 2000. El nivel de pobreza rural llegó a un 83% hacia fines de los 90, en tanto a nivel urbano se mantiene en tasas del 50%.

D.3) Mirado en términos gruesos, ha habido un esfuerzo fiscal importante en la cantidad de recursos destinados a educación, lo que ha significado, durante los años 90, pasar del 2.7% del PIB a un 4% pero, según indica el documento, existe una discusión importante respecto del impacto de estos recursos incrementales en la solución de problemas de calidad y eficiencia del sector educativo. En parte de la década de los 90 los recursos destinados a educación se destinaron a la población urbana en un 65% y un 35% a la población rural lo que, según el documento, es un tratamiento que perjudica al sector rural cuyas escuelas, a diferencia de parte importante de las escuelas urbanas, se financian sólo a partir de los ingresos corrientes de la nación.

D.4) Las mayores inversiones en educación en los años 90 se han reflejado sobre todo en un aumento de la cobertura, particularmente en el nivel preescolar y en los niveles secundarios. Esto se compatibiliza con un ligero aumento en las cifras de alfabetización –que pasan de un 90.1% en 1993 a un 92% en 2000- y particularmente en los años de escolaridad promedio de la población, que pasan de 6.2 a 7.3 años en igual período.

D.5) Los logros de la década se expresan también en una mayor eficiencia interna del sistema educativo. El documento muestra los siguientes datos en cuanto a promoción, repitencia y deserción en el período:

CUADRO 3: INDICADORES DE EFICIENCIA INTERNA DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO ENTRE 1993 Y 2000

Año	Promoción	Repitencia	Deserción
1993	81,8%	10,8%	7,4%
1997	83,5%	10,0%	6,4%
1999	85,2%	5,1%	6,7%
2000	83,7%	4,5%	7,2%

D.6) El documento informa de un consenso en torno a los bajos resultados del sistema educativo colombiano cuando ha sido confrontado, durante los años 90, a mediciones internacionales. Es así como a comienzos de esa década el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) muestra que Colombia ocupa el penúltimo lugar entre 40 países. La participación del país en el Primer Estudio Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en tercero y cuarto grado de la UNESCO[14] ubica al país en un rango medio junto a México, Argentina, Brasil y Chile. En el mismo ámbito se informa de que las pruebas SABER realizadas por el Ministerio de Educación Nacional y que evalúan los logros cognitivos de los alumnos de tercero, quinto, séptimo y noveno grado en matemáticas y lenguaje muestran que en noveno grado de primaria un 80% de los alumnos no obtienen los logros esperados en lenguaje, mientras que en matemática la cantidad se eleva al 97%. Respecto de este tema hay que hacer notar que, sorprendentemente, el estudio de UNESCO "muestra que la educación rural en Colombia presenta, después de Cuba, los mejores resultados del área de matemáticas en los grados de tercero y cuarto de primaria, e incluso en matemáticas (tanto en tercer como en cuarto grado) y en lenguaje en tercer grado supera a los resultados urbanos". Resultados similares para la zona rural se obtienen a partir de la prueba SABER.

D.7) En el ámbito de políticas hacia las escuelas rurales, los años 90 están marcados por la descentralización de competencias educativas, el fortalecimiento del programa Escuela Nueva y la oferta de un portafolio de servicios educativos en el sector rural. El porcentaje de analfabetos en la zona rural se redujo en 3 puntos porcentuales en los noventa, llegando a un 17,5% mientras que en los sectores urbanos se redujo de 5.7% a 4,8%. Con todo, el promedio de escolaridad de la población rural era, a fines de los 90, de 4.4 años y en el período 1993-2000 tuvo un escaso aumento de 0.7 años, mientras que en las zonas urbanas este promedio aumentó el doble.

[14] LLECE, 1998.

D.8) Colombia tiene logros importantes en cobertura de educación primaria rural, pero aún el 10% de los niños entre 7 y 11 años se queda sin asistir a la escuela, cifra que aumenta en cuatro veces en el nivel de secundaria (grupo de edad de 12 a 17 años). Con todo, este último grupo es el que ha tenido mayores avances en los 90 (10 puntos porcentuales), mientras que la primaria rural sólo ha aumentado dos puntos. Es muy notable también el aumento de la asistencia de niños de 5 y 6 años en el sector rural, que pasa de 48% en 1996 a un 62% en el 2000. El cuadro siguiente muestra los logros de disminución de la brecha de asistencia escolar entre el sector urbano y rural que se reduce a la mitad (6 puntos porcentuales) para el tramo de edad de 7 a 11 años y en ocho puntos para el tramo de 12-17 años. Aún así la cobertura de secundaria rural parece estancada y a niveles discretos desde la segunda mitad de la década.

CUADRO 4: ASISTENCIA A LA ESCUELA DE LA POBLACIÓN ESCOLAR COLOMBIANA POR RANGOS DE EDAD. 1991-2000

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

D.9) Si se toma en consideración lo expuesto anteriormente respecto de los mayores logros de aprendizaje en las zonas rurales en comparación con las urbanas y de acuerdo a tales mediciones, se concluye que la educación para la población rural colombiana está entre las mejores de América Latina; se infiere también que tales resultados se desvanecen en educación secundaria debido a la falta de oferta y al abandono escolar de parte de los estudiantes. En consecuencia se puede concluir que la educación primaria para la población rural colombiana instala un capital educativo que posteriormente no es aprovechado por el sistema educativo.

D.10) La eficiencia interna del sistema educativo colombiano es mucho menor en las zonas rurales que en las urbanas. El siguiente cuadro da cuenta de esta realidad puesto que de "cada 100 estudiantes matriculados sólo 35 terminan el ciclo de primaria y menos de la mitad de estos últimos hacen el tránsito hacia la secundaria, en tanto esta transición supera el 100% en zonas urbanas". [15]

[15] Estado del arte, p. 18.

CUADRO 5: TASAS DE DESERCIÓN, RETENCIÓN Y TRANSICIÓN SEGÚN GRADO Y ZONA EN COLOMBIA

	Deserción 1998			Retención cohorte 1995-1999		Transición 1998	Retención cohorte 1995-1999		
	Primero	Sexto	Noveno	Primero	Quinto	Quinto a sexto	Sexto	Noveno	Undécimo
Rural	31%	24%	22%	61%	35%	47%	88%	51%	46%
Urbano	8%	13%	12%	87%	78%	108%	88%	68%	58%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

E. México

E.1) Ha habido un creciente aumento de localidades rurales en México en las últimas décadas. En 1970 había alrededor de 95.000 localidades de menos de 2.500 habitantes, en 1990 había 155.000 localidades rurales y en 1995 se informa de 198.000 localidades con menos de 100 habitantes. Paralelamente hay una importante presión demográfica en las zonas rurales, las que entre 1980 y 2000 crecieron en 2.4 millones de personas.

E.2) En el sector rural, y en la franja de niños de entre 12 a 14 años, el 76.1% eran trabajadores sin pago. El informe da cuenta de una fuerte carencia de estudios sobre la relación entre trabajo y escuela, lo que imposibilita tener una visión clara de la realidad escolar del país.

E.3) Tal como se menciona en el punto E.1, el tema de la dispersión de la población rural no es menor al momento de diseñar procesos de educación para la población rural en México. En efecto, el texto indica que en 1990 el 90% de las comunidades rurales tenían menos de 100 habitantes. Esto obliga a generar estrategias novedosas para proveer el servicio educativo sobre todo en los sectores aislados del país. En esta línea el estudio da cuenta de innovaciones importantes durante los años 90 en torno a la educación para la población rural e indígena.

E.4) El texto reconoce que los años 90 fueron de gran importancia al momento de evaluar avances sustanciales en los temas relacionados con educación para la población rural e indígena. Es así como en el decenio se han introducido en México cambios vinculados con el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística a nivel de la Constitución así como se ha sancionado una nueva Ley Federal de Educación y se transita hacia un proceso de federalización de la educación básica y normal que propicia el desarrollo de alternativas para atender la diversidad de poblaciones clientes del sistema educativo.

E.5) Uno de los organismos más activos en los últimos años en la temática de educación rural en México ha sido el CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) que particularmente –y de acuerdo a como se señala en el texto- ha realizado programas de educación comunitaria, cuya matrícula ha aumentado notablemente en los años 90.

E.6) El texto reconoce también una importante influencia de los acuerdos y declaraciones internacionales de los años 90 (particularmente Jomtiem) en la modificación de aspectos importantes de la política hacia los sectores rurales e indígenas en México. En primer lugar hay un aumento importante de los recursos asignados por el Estado a la educación (aumento del 5.9% del gasto fiscal a un 15.6% entre 1988 y 1991) y en segundo lugar, se generan planes de modernización educativa a nivel de la educación primaria, entre ella la de carácter indígena.

F. Honduras

F.1) La población rural constituye un 54.4% del total del país. Para todos los efectos de los aumentos de matrícula que se exponen en los puntos siguientes es necesario tener en cuenta que el crecimiento poblacional promedio anual en las últimas décadas ha sido de 2.6%, uno de los más altos de América Latina.

F.2) El analfabetismo el año 2000 alcanza tasas de 20% a nivel nacional mostrando una notable disminución desde 1990, año en el que este porcentaje era de 26.3%. Este logro se ha expresado también de manera importante en el área rural en donde se ha descendido de una tasa de 36.9% a 28.4%. Sin embargo este porcentaje de analfabetismo rural es tres veces superior al que se observa en el medio urbano (9.4% en el año 2000). La tasa de cobertura a nivel preescolar ha tenido un crecimiento explosivo durante los años noventa casi duplicándose en el sector urbano y cuadruplicándose a nivel rural. De esta manera en 1990 uno de cada tres niños hondureños que asistía a la educación preescolar habitaba el sector rural en condiciones que actualmente la matrícula se reparte de manera relativamente proporcional entre niños urbanos y rurales con una ventaja porcentual para estos últimos (54.2% vs. 45.8%) que en grueso corresponde a la relación entre la población rural y urbana del país. Los avances en cobertura de educación preescolar quedan expresados en el cuadro siguiente:

CUADRO 6 :TASA BRUTA DE MATRÍCULA (TBM) EN PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA (%). 1990-1999 EN HONDURAS

Año	Área Urbana				Área Rural			
	Población 4-6 años	**Formal (%)**	No Formal (%)	**TBM Total (%)**	Población 4-6 años	**Formal (%)**	No Formal (%)	**TBM Total (%)**
1990	177,641	**25.58**	2.61	**28.19**	270,014	**3.76**	6.05	**9.81**
1991	181,047	**26.86**	4.60	**31.46**	275,220	**4.18**	10.66	**14.84**
1992	182,549	**28.64**	6.67	**35.31**	277,503	**3.90**	15.44	**19.34**
1993	185,439	**29.57**	6.57	**36.14**	281,896	**4.83**	15.20	**20.03**
1994	189,394	**29.77**	5.64	**35.41**	287,910	**4.65**	13.05	**17.70**
1995	194,363	**30.38**	8.33	**38.71**	295,463	**4.73**	19.29	**24.02**
1996	199,522	**32.70**	9.24	**41.94**	303,306	**5.02**	21.39	**26.41**
1997	203,316	**34.32**	9.72	**44.04**	309,074	**5.27**	22.49	**27.76**
1998	205,660	**27.43**	10.10	**37.53**	312,637	**4.21**	23.37	**27.58**
1999	207,116	**32.92**	12.18	**45.1**	314,850	**8.04**	26.71	**34.75**

F.3) La mitad de la matrícula de primaria en Honduras es rural. En este sector la mayor parte de las escuelas tienen menos de 150 alumnos y son atendidas por uno o dos maestros. Específicamente en 1995 un 34,5% de los maestros se desempeñaban en escuelas unidocentes con aulas multigrados y en 1996 un 42% de las escuelas del país eran unidocentes. El informe señala serias dificultades para obtener calidad educativa en tales condiciones debido al elevado número de grados (entre 4 a 6) a cargo de un solo docente y además por la inadecuada formación inicial de los maestros para tal modalidad educativa.

La medición realizada por el LLECE (UNESCO) en 1998 muestra que Honduras obtiene la media más baja entre los países estudiados y que como se muestra a continuación los sectores rurales obtienen los más bajos puntajes comparándolos con las mega-ciudades, sector urbano y sector rural:

CUADRO 7: POSICIONAMIENTO DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

		ESPAÑOL			MATEMATICA		
	Mediano país	Mega-Ciudad	Urbano	Rural	Mega-Ciudad	Urbano	Rural
Cuba	343	346	347	333	351	354	345
Argentina	263	278	263	244	271	251	235
Chile	259	257	265	233	253	247	228
Brasil	256	264	256	237	240	245	227
Venezuela	242	250	241	241	245	245	233
Colombia	238	258	228	234	242	235	245
Bolivia	232	246	242	217	251	238	231
Paraguay	229	n/a	240	222	n/a	237	229
México	224	242	230	216	234	222	222
Perú	222	250	224	207	227	219	215
República Dominicana	220	246	212	217	229	230	212
Honduras	**216**	**232**	**224**	**209**	**221**	**220**	**205**
Costa Rica	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p

Fuente: UNESCO/OREALC Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 1998, 2000
Los datos representan la mediana del país, estandarizada a una media regional de 250.
np = no publicado

F.4) En el ámbito de la educación primaria la matrícula está concentrada en el área rural (60%). La tasa bruta de matrícula primaria ha tenido un aumento de un 1% en los 90, en tanto la tasa neta lo ha hecho en un 2,4% no disminuyéndose de manera significativa la brecha urbana-rural, como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO 8 : TASA BRUTA DE MATRÍCULA (TBM) Y TASA NETA DE MATRÍCULA (TNM) EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA. 1990-1999 EN HONDURAS

Año	Área Urbana			Área Rural		
	Población escolarizable	TBM (%)	TNM Total (%)	Población escolarizable	**TBM (%)**	**TNM Total (%)**
1990	314838	112.7	95.9	639,547	**84.3**	**74.2**
1991	321069	112.2	97.2	661,313	**82.9**	**73.8**
1992	342491	110.3	92.0	667,982	**87.1**	**79.0**
1993	336887	114.4	95.3	680,660	**89.0**	**77.8**
1994	366922	114.1	89.0	692,409	**90.4**	**74.6**
1995	365799	114.3	90.7	703,143	**83.9**	**73.4**
1996	345420	115.3	97.5	713,676	**88.9**	**77.4**
1997	394067	113.2	86.9	725,801	**83.9**	**74.2**
1998	362792	119.1	96.2	739,916	**85.9**	**76.4**
1999	374736	116.7	95.1	754,982	**85.2**	**76.5**

Fuente: Elaborado en base a Guadamuz, et al. 1999: 82-83 y teniendo como referencia la información del Departamento de Informática. Secretaría de Educación. Honduras

F.5) Como en el resto de los países analizados, en Honduras las diferencias entre los niveles de escolaridad urbana y rural son notables, aunque importantes también han sido los avances en la última década. En efecto el cuadro siguiente muestra como los años promedio de escolaridad de la población rural se han duplicado entre 1990 y el año 2001 y que el sector urbano ha ganado casi más de dos años de escolaridad en ese período. Con todo, la escolaridad de los sectores rurales supone actualmente un 60% de los grados del sector urbano:

CUADRO 9: AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACION EN HONDURAS EN LOS AÑOS 1990, 1999 Y 2001

	1990	1999	2001
Total Nacional	3.9	4.8	6.2
Área Rural	**2.2**	**3.0**	**4.5**
Área Urbana	5.9	6.7	8.1

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples. DGEC.1990-1999 y Censo de población XVI. 2001. INE. Citados en citada en Plan Todos con Educación. Honduras 2003-2015 (FTI-EFA). SE.2002; PNUD Honduras 2000:223 y UMCE,2003:101

F.6) La tasa de repetición es elevada en Honduras, sin embargo ha mostrado mejorías en los años 90. Con todo, las cifras son más favorables en el área urbana y los promedios son mayores si se consideran los primeros cinco años de escolaridad en relación a considerar los seis primeros:

CUADRO 10: TASA DE REPETICIÓN EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA EN HONDURAS . PROMEDIOS URBANOS Y RURALES DE 1º A 5º Y DE 1º A 6º EN 1990 Y 1999[16]

Año	Área Urbana		Área Rural	
	Promedio 1ª a 5ª	**Promedio 1º a 6º**	**Promedio 1º a 5ª**	**Promedio 1º a 6ª**
1990	11.09	9.54	12.90	10.92
1999	8.26	7.02	9.85	8.40

F.7) La inequidad en los niveles de repitencia en los sectores urbanos y rurales revela también otros datos secundarios recogidos por el estudio los que señalan que "en el tercer grado en las áreas rurales el 43.8% de los alumnos manifestaron haber repetido alguna vez algún grado, mientras que en el área urbana lo manifestaron solamente el 25% de los estudiantes. En el sexto grado el 39.8% de los estudiantes del área rural manifestó haber repetido alguna vez algún grado, mientras que en el área urbana lo manifestaron solamente el 29.5% de los estudiantes. En el sexto grado el 39.8% de los estudiantes del área rural manifestó haber repetido alguna vez algún grado, mientras que el evento había ocurrido sólo con el 26.5% de los alumnos del área urbana"[17]

F.8) En cuanto a rendimiento académico comparado, los estudiantes del área rural muestran un desempeño menor que los urbanos. Sin embargo al observarse los resultados en conjunto hay avances y retrocesos en los últimos años, según se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 11: PORCENTAJE PROMEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS POR ÁREA, ASIGNATURA YGRADO EN HONDURAS EN 1997 Y 2002

Asignatura	Grado	***Área Geográfica***			
		Urbana		**Rural**	
		(%) Promedio 1997	(%) Promedio 2002	(%) Promedio 1997	(%) Promedio 2002
Español	Tercero	46	41.5	36.6	36.1
	Sexto	51.4	46.5	43.3	40.7
Matemáticas	Tercero	38.6	45.2	34.5	41.6
	Sexto	36.8	40.2	32.2	37.5
Ciencias Nat.	Tercero		44.9		37.3
	Sexto		48.4		42.2

Fuente: PNUD Honduras, 2002:118; UMCE, 1997:65-67; UMCE. 2003: 33-34

[16] Datos a partir el informe de síntesis del caso de Honduras (p. 33) y elaborados en base a Guadamuz et al, 1999.
[17] Informe de síntesis, p. 33.

Como se observa en el cuadro, en español hay una disminución generalizada de puntaje tanto en tercero como en sexto grado, lo que no ocurre en matemáticas que logra aumentos importantes, particularmente en tercer grado (6.6 puntos porcentuales en zona urbana y 7.1 en zona rural).

F.9) La educación media o secundaria es tal vez el escenario educativo en el cual se manifiesta con más fuerza la inequidad educativa urbana-rural en Honduras. Si se considera la población mayoritariamente rural del país y la proporcionalidad de la matrícula urbana-rural en educación primaria, en media se llega a desequilibrios extremos; así, 1 de cada 10 niños está matriculado en educación media en el sector rural y del total de docentes sólo un 6.9% se ubica en ese nivel educativo, tal como se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO 12: MATRICULA DE ENSEÑANZA MEDIA EN HONDURAS EN LAS AREAS RURALES Y URBANAS EN 1991 Y 1995

Matrícula Enseñanza Media					
Año	Total	**Área Urbana**		**Área Rural**	
		Total	(%)	***Total***	**(%)**
1991	187,515	169,180	90.2	**18,335**	**9.8**
1995	252,923	232,452	92.0	**20,471**	**8.0**
Personal Docente					
1991	8507	7916	93.1	**591**	**6.9**

G. PARAGUAY

G.1) La realidad social paraguaya da cuenta, en primer lugar, de un país con un grado importante de movilidad espacial de su población, al mismo tiempo que se inserta en un contexto en el cual predomina la cultura rural y tradicional. Al mismo tiempo, otras dos características deben ser mencionadas para referirse a la realidad paraguaya actual: el predominio de una población extraordinariamente joven dentro del contexto sudamericano y la existencia de dos lenguas dominantes dentro del territorio, el español y el guaraní, además de una cantidad no despreciable de otras lenguas habladas por grupos minoritarios. Lo anterior fundamenta lo que señala el informe presentado en este volumen en términos de que el país debe ser caracterizado como una sociedad multiétnica, multicultural e incluso multilingüe. Dentro del contexto rural el documento base hace una distinción en tres tipos de poblaciones; a) las sociedades indígenas, basadas en su simpleza productiva y concentradas en la caza, recolección y horticultura; b) la agricultura campesina, basada en la producción y consumo de subsistencia y en la obtención de pequeños excedentes para la venta; y c) las comunidades agroindustriales, se componen en su mayoría de una población de origen europeo y desarrollan la agricultura extensiva mediante la utilización de tecnología avanzada. La mayor parte de la producción agrícola de este sector se destina al mercado externo. Estas tres poblaciones requieren pensar la temática educativa rural de manera diferenciada en Paraguay.

G.2) La mención de Paraguay como sociedad tradicional es señalada en el informe como un hecho con impacto educativo puesto que, por ejemplo, se menciona una investigación en la cual una importante cantidad de los entrevistados señala que el mejor lugar para un niño es la casa y que la mejor persona para educarlo es la madre, todo esto en relación a la baja matrícula y demanda de educación inicial en los sectores rurales. Al mismo tiempo el informe señala que en sectores rurales sólo el 45% de los estudiantes son mujeres, lo cual reflejaría en parte, un rol tradicional atribuido a las mujeres en ese medio.

G.3) En lo que respecta a la situación demográfica del Paraguay, la población de menos de 19 años representa la mitad de la población (49.4%), mientras que en Brasil esta proporción alcanza al 39%, en Argentina al 37% y en Uruguay al 32%. Debido a esta importante cantidad de población joven, se observa que el grupo de edad de 0 a 14 años, es decir, el que contiene la mayor parte de la población potencial de la enseñanza básica, representa el 40% de la población total. El grupo etáreo de jóvenes de 15 a 29 años representa el 26% del total de la población paraguaya y más de la mitad (58.3%) vive en zonas rurales. En total esta población joven posee un promedio de 8 años de escolaridad, pero los que residen en la zona urbana aventajan en tres años de escolaridad a la población rural. En cuanto a las tasas de escolaridad comparada entre zonas urbanas y rurales entre la población de 15 a 29 años y desagregadas por diferentes tramos etáreos, se observa que los resultados juegan notoriamente a favor de las zonas rurales. Al mismo tiempo, al hacer la comparación entre el año 1997 y el 2001, vemos un avance importante en esos niveles de escolaridad en ambos sectores, tal como lo expresa el cuadro siguiente:

CUADRO 13: PARAGUAY, POBLACIÓN 15-29 AÑOS. TASA DE ESCOLARIZACIÓN POR ZONA. DATOS DE 1997 Y 2001

G.4) Las diferencias de capital cultural familiar son también un factor de inequidad urbano-rural en Paraguay. Así, mientras el 83% de los jóvenes rurales tienen padres con menos de 5 años de escolaridad, esta cifra baja a 53% en el sector urbano. El siguiente cuadro es ilustrativo al respecto, puesto que compara los niveles de capital cultural heredado (años de escolaridad de los padres) en una cohorte de habitantes urbanos y rurales de Paraguay:

CUADRO 14: PARAGUAY, POBLACIÓN DE 23 A 35 AÑOS SEGÚN EL CAPITAL CULTURAL DE SUS PADRES POR ÁREA GEOGRÁFICA DATOS 2000/01

	Área geográfica		
Capital cultural[18]	Urbana	Rural	**Total**
Nivel 1	8,10	25,50	14,60
Nivel 2	38,90	57,80	45,90
Nivel 3	38,30	15,80	29,90
Nivel 4	13,90	0,80	9,00
Nivel 5	0,80		0,50
Total	100,0%	100,0%	100,0%

G.5) En relación al analfabetismo la tasa correspondiente al grupo de 15 años y más era de un 8.4% a nivel país (varones 6.9% y mujeres 9.8%), siendo en comparación más del doble en las zonas rurales (5.1% en la zona urbana y 12.9% en la zona rural), llegando en estas zonas a un 15.4% en las mujeres en comparación a un 10.7% en los varones. El siguiente gráfico da cuenta de la evolución del analfabetismo entre 1997 y 2002, lo que muestra que la tasa urbana se mantiene en el período pero que tiene una importante disminución a mitad del mismo. En grueso también el analfabetismo rural se mantiene y en general, en el conjunto del período, por cada analfabeto urbano hay entre dos y tres analfabetos rurales:

[18] Capital cultural = nivel de estudio de los padres definido de la siguiente manera: nivel 1= de 0 a 1 año de estudio; nivel 2 = de 2 a 5 años, nivel 3 = de 6 a 11 años; nivel 4 = de 12 a 17 y nivel 5 = 18 años y más.

CUADRO 15: PARAGUAY, TASA DE ANALFABETISMO URBANO RURAL EN EL PERIODO 1997-2001

G.6) La escolaridad media de la población mayor de 25 años es de 7.8 años en el sector urbano y de 4.2 años en el sector rural. Al mismo tiempo el informe consigna que los mayores niveles de repitencia ,de deserción y de docentes no titulados se encuentran en la zona rural. Asimismo, un 22% de las escuelas rurales no ofrecen los dos ciclos escolares básicos completos. De hecho se señala que sólo un 36% de los alumnos rurales egresa de sexto grado y que de ellos apenas el 8% logra continuar sus estudios al tercer ciclo de la Enseñanza Básica. Considerando el seguimiento de una cohorte de alumnos sólo un 5% de los niños rurales logra culminar el tercer ciclo de enseñanza básica en comparación a la cohorte urbana seguida en la cual dos de tres niños lograron pasar a la educación media o secundaria. Esto último se expresa en el siguiente gráfico:

CUADRO 16: PARAGUAY, MATRICULA POR ZONA COHORTE 1989-2002

G.7) A nivel de inserción laboral y de retornos económicos producto del trabajo, el informe muestra que un joven de la zona rural recibe en promedio el 64% de la remuneración de un joven urbano y que, además, el salario de un joven pobre de la zona rural representa un 23% del promedio salarial de un joven paraguayo, el 20% de salario de un joven urbano y un 35% de un joven pobre urbano. El informe añade que a partir de los datos recolectados es posible afirmar que, para el conjunto de la población paraguaya, los retornos económicos a partir del capital educativo se incrementan en promedio a medida que aumentan los años de instrucción, pero en el caso de los jóvenes rurales esta relación es prácticamente inexistente, es decir los años de instrucción no influyen sobre el nivel de remuneración.

G.8) Respecto de la pobreza en Paraguay, el análisis realizado muestra que la cifra total de pobres en el país se mantiene casi idéntica entre mediados de la década de los 90 y el año 2002 (poco más del 30% de la población) y que incluso se incrementa la proporción de pobres extremos, llegando éstos al 15,6% en el año 2002. Al hacer la comparación urbano-rural vemos que la proporción de pobres urbanos es notoriamente menor que la rural (27,6% / 42,2%), y que uno de cada cuatro habitantes rurales es pobre extremo mientras que en el sector urbano lo es uno de cada catorce. El cuadro al respecto es el siguiente:

CUADRO 17: PARAGUAY, EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1994-2002

Área	1994	1995	1996	1997/8	1999	2002
Urbana						
Pobres extremos	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Pobres no extremos	19.1	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
Total	26.9	23.7	21.2	23.1	26.7	27.6
Rural						
Pobres extremos	S/D	21.4	S/D	28.9	26.5	25.6
Pobres no extremos	S/D	15.8	S/D	13.7	15.4	15.7
Total		37.2		42.5	41.9	41.2
En todo país						
Pobres extremos	S/D	13.9	S/D	17.3	15.5	15.6
Pobres no extremos	S/d	16.4	S/D	14.8	18.2	18.3
Total		30.3		32.1	33.7	33.9

Fuente DGEEC.

G.9) Al entrar a analizar el sistema educativo paraguayo, es indispensable tener en cuenta la diversidad lingüística del país y, particularmente, el bilingüismo imperante (castellano-guaraní). Es así como del total de la población escolar el 51% sólo habla guaraní, el 20% habla guaraní y castellano, el 25% sólo castellano y un 4% habla otra lengua. Esto plantea un gran desafío al sistema educativo, más aún si las diferencias urbano-rurales en este plano son también importantes por cuanto en el sector urbano un 23,3% de la población tiene al guaraní como idioma principal, mientras que en el sector rural esta cifra llega al 72%. Considerando esta realidad, la política educativa enfatiza la multiculturalidad y la enseñanza bilingüe, además del reconocimiento de la importancia de la alfabetización en la lengua materna.

G.10) El peso del centralismo y del sector rural en la educación, particularmente en la primaria, es notable en Paraguay. Es así como el Ministerio de Educación administra el 87.3% de las escuelas que ofrecen educación escolar básica (en primer y segundo ciclo), mientras que el sector privado pagado y privado subvencionado se encargan del resto (12.7%). La mayor parte de las escuelas paraguayas (76,4%) se encuentra en el sector rural.

G.11) Los datos expuestos muestran un importante crecimiento de la matrícula escolar primaria y secundaria en las zonas rurales entre el año 1990 y el 2001, aventajando este crecimiento con largueza al de las zonas urbanas. Sólo en el nivel escolar de primer y segundo ciclo básico el aumento rural es menor que el urbano (19% /49%) pero en el tercer ciclo básico el sector urbano crece en un 113% en el período en cuestión en tanto el sector rural lo hace un 583%. Más profundo es el crecimiento en educación secundaria o media: el crecimiento en el período es de 780% en el sector rural y de 146% en el urbano, pero para evaluar en su justa dimensión estas cifras hay que señalar que en el año 2000 las tasas bruta y neta de escolarización en educación media eran de 18% y 12% (63% y 49%, respectivamente en el sector urbano).

G.12) En relación al punto anterior cabe señalar un importante factor de inequidad urbana-rural en lo que a calidad docente se refiere. En efecto, el explosivo aumento de matrícula en el sector rural implicó desde los años 90 una masiva contratación de docentes, pero por falta de incentivos o de oferta calificada de los mismos, muchos de ellos hasta la actualidad no tienen formación académica. Con todo, en el período 1990 y 1997 los salarios de los docentes fueron doblados en términos reales, situación que se ha detenido e incluso revertido en los años siguientes.

G.13) En cuanto a los niveles de aprendizaje, el informe es concluyente al afirmar que el crecimiento del sistema educativo no corre parejo a un crecimiento de los logros de los alumnos. Los resultados de medición por el sistema SNEPE muestran, además de bajos resultados nacionales, una inequidad en desmedro de los sectores rurales:

CUADRO 18: PARAGUAY, PORCENTAJE PROMEDIO DE RESPUESTAS CORRECTAS EN LAS PRUEBAS DE COMUNICACIÓN, MATEMÁTICA Y ESTUDIOS SOCIALES APLICADAS EN EL 6º E.E.B. (SNEPE) POR ESTRATOS. AÑO 1998 – 2001

Áreas Evaluadas	Comunicación		Matemática		E. Sociales	
Categorías	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01
Escuelas Urbanas	51.35%	53.01%	48.98%	46.55%	58.88%	61.36%
Escuelas Rurales	47.53%	49.62%	44.18%	45.21%	54.45%	59.75%
Escuelas Oficiales	41.55%	50.10%	45.10%	45.05%	55.53%	56.67%
Escuelas Privadas	66.03%	57.70%	60.33%	50.20%	67.93%	65.18%
Escuelas Subvencionadas	58.08%		50.98%		59.95%	
Resultado Nacional	51.08%	51.30%	46.68%	45.88%	56.78%	60.55%

Fuente informe SNEPE difusión 1999. 2002.

IV- Conclusiones: principales temáticas relevadas por los estudios

La disminución relativa del peso de la población rural

Los estados del arte entregan una relevante información sobre los cambios demográficos en los países, lo que a su vez ha implicado una modificación del discurso respecto de la dimensión e importancia de la población rural. En efecto, en la segunda mitad del siglo XX, la ruralidad de los países analizados se modifica, desde representar más de la mitad de los habitantes en la mayor parte de los países hasta situarse, actualmente, en rangos que bordean entre el 14% y el 30% de la población total, a excepción de Honduras y Paraguay, que muestran una relativa paridad entre los porcentajes de población rural y urbana. Este hecho es de gran importancia para entender muchos de los procesos que atañen y explican la actual situación de la escuela rural y la preponderancia de la problemática educativa-urbana en el centro del discurso latinoamericano de las últimas décadas.

La disminución de la importancia del sector rural en las estrategia de desarrollo nacionales

No sólo por la mayor importancia demográfica del sector rural de hace algunas décadas, sino también por la importancia política y económica que tenía el mismo, el mundo rural de la mayor parte de los países latinoamericanos gozaba de un protagonismo en la discusión respecto de las estrategias de desarrollo de los países. En efecto, en la segunda mitad del siglo XX y junto a los proyectos modernizadores de sustitución de importaciones, coexistía en América Latina la perspectiva de un modelo de desarrollo basado en la producción agrícola y en un mejoramiento paulatino pero sustantivo de las condiciones de vida de la población rural. Tanto la "década perdida" como el ajuste estructural a partir de los años 80 en gran parte del continente, dan lugar a nuevas propuestas de desarrollo en la región, entre las cuales la más conocida es la propuesta de CEPAL-UNESCO[19].

Tal estrategia es inseparable de los procesos de reforma educativa que se instalan en la región, también a partir de los años 90 y que, desde el punto de vista del concepto de sociedad del conocimiento, dan un lugar predominante a la acumulación y desarrollo de capital humano en los países, y no sólo al aprovechamiento de los recursos naturales y ventajas comparativas en cada uno de ellos, sino sobre todo a la incorporación de valor agregado a la producción. Es principalmente esta una mirada que, por lógica consecuencia, tiende a disminuir el peso político y económico de la sociedad rural de manera notoria en el discurso del desarrollo latinoamericano y, consecuentemente, disminuye también el nivel de la discusión respecto de la escuela rural como ámbito específico de la política educativa.

Este argumento debe ser relativizado, sobre todo en algunos de los países analizados en este volumen, puesto que -como fue señalado en los informes- no es posible hablar de una sola ruralidad sino de la coexistencia de distintas ruralidades al interior de los países. Entre los distintos sectores rurales hay algunos más dinámicos que otros e incluso es posible encontrar, en la mayoría de los países analizados y del continente, un sector rural relacionado con la actividad exportadora y con la tecnología de punta. Esto en definitiva significa que la pertinencia de la educación para la población rural debe abordar el tema de la diversidad interna de este sector y que en ningún caso se debe vincular la existencia actual del sector rural latinoamericano sólo con el tradicionalismo y la marginalidad, sino que por el contrario en algunos casos se trata de un sector económicamente importante para los países. Por otra parte, el sector rural tradicional y marginado tiene también relevancia para los países en cuanto constituye un desafío para las políticas educativas que se orientan a disminuir las desigualdades.

[19] CEPAL-UNESCO, Op. Cit..

Surgimiento de procesos de reformas educativa en torno a los conceptos orientadores de calidad y equidad del recurso educativo

Tal como lo señalamos en el punto anterior, los temas relacionados con la sociedad del conocimiento y la nueva propuesta de acumulación y desarrollo del capital humano en el continente han apuntalado y otorgado un marco de referencia global a los procesos de transformación educativa emprendidos con fuerza en la mayor parte de los países de la región desde la década pasada. Así, a una década del inicio de las reformas educativas en el continente se observa que ellas se han estructurado en torno a los principios rectores de generar mayor calidad y equidad en la provisión del recurso educativo. La calidad ha sido entendida en torno a los logros en los niveles de aprendizajes de los alumnos en tanto la equidad se refiere a la repartición equilibrada de esos logros en los distintos sectores socioeconómicos de los países.

En todos los países analizados han habido transformaciones del panorama educativo, sin que sea totalmente claro para los analistas y académicos en qué medida ellas se deben netamente a los procesos de reforma. Probablemente la investigación educacional de la segunda mitad de esta década entregará luces al respecto. Sin embargo se constata la existencia de cambios positivos sustantivos en la cobertura en los niveles primario y secundario[20], en tanto las pruebas de resultados de aprendizaje así como los resultados de los países que se han sometido a mediciones internacionales dan cuenta del estado preocupante de la realidad educacional latinoamericana. Ambos aspectos son ratificados en los trabajos presentados en este volumen, en relación a la población rural: han habido avances importantes en los niveles de cobertura aún cuando ella es menor que en comparación a la población urbana (y considerablemente menor si se toma en cuenta la educación secundaria) y los logros de aprendizaje son bajos en el continente si se comparan con países desarrollados y notoriamente bajos en los sectores rurales en comparación con los urbanos.

Básicamente las propuestas de las reformas educativas latinoamericanas han apuntado a generar resultados vinculados con una mejor oferta educativa en el continente de manera tal de impulsar a quienes no participan en el sistema educativo para que lo hagan, que quienes se encuentran en él, tiendan a completar la educación escolar y que, en general, quienes participan del sistema educativo reciban aprendizajes significativos, pertinentes y que incrementen su productividad, su empleabilidad y su participación ciudadana. El panorama general entregado por los estudios aquí reseñados nos indica que las últimas décadas muestran, en grueso, avances en aspectos claves de la educación, como la cobertura, pero estancamientos o avances escasos en lo que dice relación con la calidad de la educación impartida. La realidad rural como queda expresada en esta síntesis y con mayor claridad en los estados del arte, reafirma y profundiza este diagnóstico, a excepción de situaciones muy particulares y minoritarias.

[20] Reimers, F, Op. Cit

Es así como los estudios nos informan que los principales problemas señalados como línea de base para proponer las reformas educativas de la década de los 90--baja cobertura en educación primaria y secundaria, aprendizajes insuficientes y de mala calidad, poca pertinencia de los aprendizajes, prácticas pedagógicas inadecuadas, inequidad en la distribución de los logros educativos, etc.-- se encontraban y se encuentran presentes en las realidades regionales y nacionales analizadas.

El tema no es sólo problemático para los sectores rurales, sino también para las autoridades educativas y políticas de los países interesadas en mostrar logros en los indicadores educativos nacionales. En efecto, resalta en los estudios que el sector rural se ha constituido en una suerte de núcleo duro de rezago educativo cuya expresión más crítica son las tasas de analfabetismo y en segundo lugar las insuficiencias en cobertura tanto en educación primaria como en secundaria, cuenta aparte de los menores resultados de aprendizaje. Dicho de otra manera, si América Latina (entendiendo que la información entregada se relaciona sólo con siete países, pero que algunas de sus conclusiones son extensibles al conjunto de la región) pretende mejorar sus indicadores educativos básicos (alfabetización, cobertura, rendimiento, entre otros) debe abordar decisivamente la situación educativa para la población rural.

La complejidad de la definición del sujeto rural problematiza la especificidad de una educación para la población rural

Las reformas agrarias y las ciencias sociales inclinadas al tema del desarrollo rural produjeron en décadas pasadas un importante acervo de conocimiento, definiciones y categorías para referirse a los habitantes del sector rural y para diferenciar este medio del propiamente urbano. Los estudios aquí reseñados coinciden en que tales distinciones por un lado han perdido en riqueza y profundidad, debido a que el sector rural no es un campo prioritario de análisis de las ciencias sociales actuales y, por otro lado, se afirma que, producto del desarrollo de los países en las últimas décadas, los límites entre lo urbano y lo rural tienden a perder nitidez. Esta constatación genera fuertes dificultades al momento de definir y especificar lo propio de una educación para la población rural sobre todo en temáticas particulares como son las definiciones curriculares. En efecto si las sociedades latinoamericanas actuales no están en condiciones de definir con claridad las características de la sociedad, de los habitantes rurales y del futuro de la ruralidad en cada país, en consecuencia tampoco podrán establecer con propiedad las bases de una educación específicamente rural. Más aún, en el caso de poder establecerse una definición específica respecto de las características óptimas de la Escuela para la población rural, ella se confronta con un problema de factibilidad, tal como se enuncia en el punto siguiente.

La especificidad de una educación para la población rural se enfrenta a los problemas de la dispersión poblacional y la polidocencia

La educación para la población rural tiene un alto costo por la dispersión poblacional. Sin embargo, es claro que los estudiantes de zonas rurales asisten a escuelas precarias, comúnmente multigrado y con docentes que no cuentan con una preparación adecuada, lo que redunda en bajos logros en aprendizaje. Tanto explícitamente como por omisión de este tema los estudios de este volumen dan cuenta de las carencias que enfrenta la educación para la población rural y a la vez de sus bajos logros de aprendizaje. Por ejemplo uno de los temas mencionados en todos los estudios es el que dice relación con los profesores multiseriados o polidocentes, es decir la modalidad en la cual un mismo docente en una misma aula imparte clases a alumnos de diferentes grados. Los estudios incluidos en este volumen más allá de ser por lo general críticos a esta modalidad la asumen como un hecho irremediable para posibilitar la educación para la población rural, pero para que mediante tal modalidad se puedan equiparar los resultados de las escuelas urbanas completas, debe hacerse una formación inicial y también permanente en este tipo de práctica pedagógica de los profesores a la vez que una supervisión constante hacia los mismos.

Tanto explícitamente como por omisión de este tema los estudios de este volumen dan cuenta de las carencias que enfrenta la educación para la población rural y a la vez de sus bajos logros de aprendizaje. Por ejemplo uno de los temas mencionados en todos los estudios es el que dice relación con los profesores multiseriados o polidocentes, es decir la modalidad en la cual un mismo docente en una misma aula imparte clases a alumnos de diferentes grados. Los estudios incluidos en este volumen más allá de ser por lo general críticos a esta modalidad la asumen como un hecho irremediable para posibilitar la educación para la población rural, pero para que mediante tal modalidad se puedan equiparar los resultados de las escuelas urbanas completas, debe hacerse una formación inicial y también permanente en este tipo de práctica pedagógica de los profesores a la vez que una supervisión constante hacia los mismos.

El tema de los costos de la educación para la población rural no deja de ser complejo porque implica el compromiso de recursos públicos corrientes en el mediano y largo plazos. . Más aún varios de los temas reseñados anteriormente tales como la disminución de la importancia demográfica y productiva del sector rural y los consecuentes aumentos de los costos per cápita del servicio educativo en el medio rural permiten inferir claramente que las escuelas con uno, dos o máximo tres docentes seguirán existiendo en el sector rural latinoamericano. El tema entonces es la evaluación de los límites y potencialidades educativas que encierra esta modalidad así como –tal vez lo más importante señalado por los estudios- la adecuada preparación de los docentes para desempeñarse efectivamente (a niveles de generación de aprendizajes) en esa realidad.

La situación deficitaria de la escuela rural en comparación a la urbana

La totalidad de indicadores internacionales actualmente en uso – y descritos en detalle en cada uno de los informes- muestran los bajos niveles de logro de la educación latinoamericana, tanto en los logros de aprendizaje de los alumnos como en los niveles de gasto de los países y en la infraestructura dispuesta para el proceso educativo. Sin embargo esta situación es notoriamente más deficitaria en los sectores rurales del continente y claramente inequitativa en cuanto a los niveles alcanzados por la educación urbana. Por ejemplo el estudio referente a Brasil da cuenta como la menor cobertura educativa en el sector rural hace que la tasa de analfabetismo, en el año 2000, sea en este sector de 29.8% en tanto que en el sector urbano alcanza sólo a un 10.2%. Esto no es sino una consecuencia, al menos parcial, de los años de escolaridad promedio de la población en ese país que alcanza a 7 en el sector urbano y a sólo 3.4 en el rural.

El mismo estudio nos da cuenta de otros indicadores respecto de esta inequidad entre los cuales resalta la tasa de distorsión por edad – serie que revela "el nivel del desempeño escolar y la capacidad del sistema educativo para mantener la frecuencia del alumno en la sala de clases". En la enseñanza fundamental de 1º a 4º esta distorsión se eleva al 23% en las zonas urbanas en tanto llega al 48% en la zona rural. En enseñanza fundamental de 5º a 8º las cifras son de 43% y 64%, respectivamente en tanto que en enseñanza media se llega a 50% y 65%. El diagnóstico se expande a los otros países estudiados lo que consolida la idea de que la escuela rural latinoamericana es inferior en todos los indicadores de calidad a la escuela urbana y que los mayores déficits de capital cultural y humano se encuentran –paradojal o consecuencialmente- en las zonas rurales del continente.

Baja oferta de educación secundaria y escasez de juventud

Los estudios muestran que, aún con las dificultades y déficits señalados, es posible considerar en los países analizados la existencia de una educación primaria con importante alcance, cobertura y significación entre la población. Sin embargo, no es posible señalar lo mismo respecto de la educación secundaria con bajísimos niveles de cobertura lo que abre problemáticas profundas de política educativa para la población rural. Frente a la dificultad de otorgar un servicio educativo de calidad a nivel secundario para los jóvenes rurales en circunstancias que ello todavía no se consolida plenamente a nivel primario surge la pregunta de las consecuencias de esta oferta insuficiente. Los estudios entregan al respecto argumentos que aluden tanto al desvanecimiento de esfuerzos y logros de aprendizaje en el nivel primario –puesto que no hay continuidad de estudios y que la educación primaria es insuficiente para generar movilidad social y capital cultural y humano que posibilite cambios productivos importantes- hasta la pérdida de significado del mismo nivel primario por la ausencia de continuidad de perspectiva de continuidad de estudios. La generación de señales claras de aumento de posibilidades de continuidad de estudios a nivel secundario parece ser un tema central en la perspectiva de aumentar las oportunidades educativas en el medio rural.

El tema étnico y el tema rural

En los estados del arte presentados, el tema étnico y/o multicultural aparece con fuerza en los análisis de México, Honduras, Paraguay, Perú y Chile y con menor o inexistente fuerza en el nordeste de Brasil y Colombia, donde no hay presencia cuantitativamente importante de pueblos aborígenes. Así en los cuatro casos señalados en primer lugar tenemos que una parte importante del tema rural ha tendido a entremezclarse con la realidad indígena, siendo esta última escasamente considerada como temática autónoma.

Las movilizaciones indígenas de índole reivindicativa de los últimos años, representadas emblemáticamente por lo ocurrido en México (Chiapas) dan cuenta de un renacer de la temática indígena rural y de una consideración de la misma, por parte de las políticas nacionales y educativas, diferenciada de la realidad campesina global de los países. El término clave utilizado por las políticas educativas en los países señalados es el de Educación Intercultural Bilingüe (EBI)[21] que alude tanto a la diferencia cultural al interior de una misma nación como a la diversidad lingüística. Con todo lo que se desprende de los estudios es que la línea de reflexión y de políticas destinadas al mundo rural y al mundo indígenas tienen áreas comunes de acción pero que tienden a separarse y especificarse. De hecho parte importante de la población indígena en algunos de los países habita en sectores urbanos.

V- Líneas y recomendaciones de políticas emergentes a partir de las lecciones aprendidas en educación para la población rural en América Latina

1) Enfrentar el rezago educativo rural latinoamericano es una condición necesaria para aumentar los indicadores educativos globales de los países

Los datos entregados por los estudios son contundentes en el sentido de que ha habido un importante esfuerzo educativo en las últimas décadas en los países analizados el cual se ha concretado en un aumento de la cobertura educativa y en una disminución de los niveles de analfabetismo de la población. Sin embargo el rezago educativo de las zonas rurales en comparación a las urbanas es de gran magnitud en todos los países, lo que en la práctica se expresa en todos los indicadores de política educativa. Esto implica que América Latina definitivamente no avanzará en varios de estos indicadores si no mejora decisivamente la cobertura y los rendimientos educacionales en las zonas rurales. Dicho de otra manera y considerados los países como conjunto, los logros en las zonas urbanas producto de las reformas educativas y de las importantes inversiones que se han hecho en el sector educación serán opacados por el magro impacto que hasta el momento se observa en el sector rural. Se necesita en consecuencia de políticas que enfrenten el rezago y la falta de oportunidad educativa para la población rural del continente y que tengan como meta, al menos, equiparar los indicadores educativos de la población rural al nivel de sus homónimos urbanos.

2) Enfrentar la realidad de la polidocencia dotando a los profesores de una fuerte capacitación de base y permanente en esta modalidad pedagógica

[21] Abram, M, Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina, BID, Washington, 2000.

Tal como los estudios de este volumen lo enuncian, la polidocencia es una realidad dominante en los sectores rurales latinoamericanos, particularmente en el nivel primario. Se trata esta de un elemento histórico de realismo educativo en torno a la factibilidad de constituir escuelas en lugares aislados y con baja matrícula de alumnos. A la luz de los informes de este volumen el tema central a este respecto no parece ser la reversibilidad de esta modalidad sino más bien el desarrollo o ampliación de programas de formación inicial de docentes en esta modalidad, así como la instalación de modalidades de supervisión y de formación continua de los docentes en esta modalidad. Algunos de los estudios muestran avances importantes en políticas a este respecto pero no es la realidad dominante en el continente. A nivel de recomendación de política podría señalarse la necesidad de masificar programas específicos de formación de docentes rurales en la modalidad polidocente, apuntando no al déficit que ella en sí pueda significar cuando se le compara con la modalidad imperante en la educación urbana, sino a las potencialidades de la misma y por tanto teniendo como norte de tales formaciones a la capacidad de generar educación con altos niveles de calidad en los aprendizajes logrados a partir de la polidocencia.

3) Aumentar decisivamente la cobertura de la educación secundaria para la población rural

Los estudios dan cuenta de la realidad dominante en los establecimientos educacionales latinoamericanos en términos de la presencia de la escuela primaria, incluso incompleta, en las zonas rurales de la mayoría de los casos estudiados. Aún cuando se logre llegar a una oferta de educación primaria completa en la mayor parte de los países, la notable ausencia de oferta de educación secundaria es un fuerte freno al desarrollo educativo del continente, a la equidad social y a las oportunidades educativas de los jóvenes rurales. Los estudios son claros en diagnosticar la ausencia de esta oferta educativa y las consecuencias negativas que tal realidad tiene no sólo hacia los jóvenes rurales sino hacia la sociedad rural en su conjunto, puesto que la migración de los jóvenes para proseguir estudios en otras localidades hace que los sectores rurales pierdan a la población con mayor capital humano. A nivel de recomendación de política se sitúa aquí el aumento de la oferta de educación secundaria en o para sectores rurales. Lo primero alude directamente al análisis de la factibilidad de generar establecimientos de educación secundaria en sectores rurales posibilitando el acceso al mismo de jóvenes de distintas localidades aledañas. Lo segundo –cuando se alude a educación secundaria *para* jóvenes rurales- dice relación con el incremento de las posibilidades de los jóvenes para asistir a establecimientos educacionales secundarios aún cuando ellos se encuentre en zonas urbanas. Ambas opciones son igualmente válidas como estrategias de políticas de ampliación de oferta secundaria en el sector rural. Es importante en esta línea basarse en modalidades innovadoras de oferta educativa secundaria para la población rural como son algunas de las mencionadas por los informes y señaladas en el último punto de esta síntesis. Finalmente, es importante generar opciones de política educativa abiertas y flexibles que vayan aparejadas con un mecanismo de certificación de competencias que permitan, mediante la realización de una prueba, obtener el diploma de educación secundaria.

4) Diferenciar claramente las propuestas de EIB de la educación para la población rural

Como lo explican la mayor parte de los informes de este volumen, la ruralidad y los pueblos indígenas han sido históricamente dos realidades entremezcladas en gran parte de América Latina y que, actualmente, tienden a confundirse en al momento de referirse y de desarrollar políticas hacia la población rural. Esto último se ha acrecentado con los procesos de migración a las ciudades de contingentes importantes de población indígena que, a diferencia de la migración de los habitantes rurales no indígenas, por lo general mantienen fuertes elementos identitarios. Desde el punto de vista educativo los estudios muestran la importancia y la necesidad de diferenciar la educación para la población rural de aquella dirigida a la población indígena, aún cuando el diagnóstico actual posiciona ambas poblaciones desde el punto de vista de la falta de oportunidades educativas.

La recomendación que surge de este tema de políticas es la de diferenciar ambos tipos de poblaciones al momento de diseñar estrategias para disminuir el rezago educativo y aumentar las posibilidades de oportunidad educativa. De acuerdo a esto, los programas de educación para la población rural deben especificar si ellos van dirigidos a población indígena situación en la cual temas tales como el bilingüismo, la manutención y recuperación de tradición y cultura y son recomendables de ser integrados en los contenidos curriculares con mayor fuerza que los programas destinados a la población rural en general. La excepción al respecto es Paraguay en donde la población rural no indígena mantiene mayoritariamente un elemento identitario como es la lengua guaraní.

5) Analizar el tema de la especificidad y diferenciación de la educación para la población rural a la luz de las proyecciones del mundo rural en cada país

Los estudios de este volumen abordan el tema de la difícil definición de la ruralidad en la América Latina actual. En efecto, en un contexto de acelerada urbanización, de aumento de las comunicaciones y de pérdida de nitidez entre los limites urbanos y rurales la definición de aquello que es propio de uno u otro sector se vuelve cada vez más difícil. Esto implica a su vez que la definición del habitante rural sea un tema también cada vez más complejo y que las consecuencias de este panorama para la educación sean también las de oscurecimiento respecto de la definición de una educación específica y distinta para los sectores rurales. En particular este tema dice relación con lo que señalamos al inicio de esta síntesis en términos de que la aproximación particularista a la educación para la población rural sea un fenómeno o bien difícil de sostener con los parámetros tradicionales de la definición de ruralidad o bien un discurso educativo que requiere de categorías de diferenciación más finas de las que ha tenido hasta el momento.

En términos de recomendación de políticas respecto de este punto, se puede inferir la necesidad de definir con precisión el tipo de ruralidad a la cual se dirigen los programas de educación para la población rural así como también el tipo de futuro proyectado y deseado para los niños y jóvenes que asisten a las escuelas rurales entendiendo que sus localidades de origen van a experimentar en las décadas siguientes un profundo proceso de transformación.

VI) Programas relevantes en educación para la población rural en América Latina

Relacionando los argumentos de los acápites anteriores y apuntando a señalar algunos de los programas relevantes de la educación para la población rural señalados por cada informe nacional, podemos mencionar a los siguientes (nos referimos sólo someramente a ellos puesto que son explicados con mayor detalles en cada uno de los informes):

i) El Programa Escuela Nueva de Colombia, porque después de varias décadas de desarrollo e implementación sigue estando plenamente vigente y con un alto grado de validación a través de evaluaciones internacionales que han dado cuenta de logros en términos de niveles de aprendizaje y de impacto en el aumento de la cobertura de la educación rural en Colombia. Este Programa tiene también la virtud de armonizar temas como los ya mencionados respecto de logros en niveles de aprendizaje y de cobertura, con los de participación y compromiso comunitario.

ii) Experiencias de post-primaria rural en Colombia (Post-primaria con metodología de Escuela Nueva en el Departamento de Caldas y Post-primaria rural del MEN en colaboración con la Universidad de Pamplona): ambas experiencias abordan uno de los temas críticos de la educación para la población rural en América Latina como es la escasa oferta de educación secundaria o por lo menos post-primaria. En el caso de la primera de estas experiencias, el informe señala como resultado de evaluaciones recientes el hecho de que se conservan las bondades del modelo de Escuela Nueva pero que, al mismo tiempo, se gana en expansión de la oferta, pertinencia de los contenidos y acceso a un saber universal, todo ello sin perder la valoración por la realidad local. En el caso de la segunda de estas experiencias (Post-primaria rural del MEN en colaboración con la Universidad de Pamplona), suma a los elementos positivos anteriores una interesante alternativa al docente multigrado en términos de una docencia multiárea (en lugar de la tradicional multi o polidocencia), la cual fomenta el trabajo de investigación y el aprendizaje cooperativo.

iii) Programas redes educativas de Fe y Alegría y Redes Educativas Rurales, en Perú. Después de varios años de desarrollo ambos programas están aún vigentes y se caracterizan por abordar varios de los principales problemas señalados por los estudios de este volumen: baja cobertura, falta de pertinencia, bajos logros de aprendizaje, en síntesis una baja calidad de la escuela rural. En el caso de las redes de Fe y Alegría destaca la organización en redes de escuelas, las que deben construir proyectos institucionales y propuestas curriculares. La red asume también el perfeccionamiento constante de los maestros. Destaca también aquí la participación de la comunidad y el desarrollo de textos de estudio y apoyo pedagógico. Por su parte las Redes Educativas Rurales son experiencia relativamente similares a las de Fe y Alegría con énfasis en el fortalecimiento institucional y en el desarrollo curricular. El tema común de ambas redes es entonces el funcionamiento asociado de escuelas, lo que parece ser una solución importante para el tema del aislamiento de las escuelas rurales, así como el potenciamiento mutuo entre ellas. En esta línea cabe destacar también la experiencia de las Redes Educativas Rurales de Cajamarca, también citadas en el informe correspondiente al Perú.

iv) Programa de Educación Básica Rural de Chile, que como parte de la reforma educativa de este país ha estado orientado a las escuelas rurales uni, bi y tridocentes con el objetivo de mejorar la calidad de su oferta educativa. Para este objetivo el programa ha capacitado a docentes y directivos, ha elaborado materiales educativos y ha involucrado a la comunidad en el logro educativo de los niños. Particularmente relevante en este Programa es el desarrollo de microcentros rurales en los cuales los docentes se perfeccionan, comunican su experiencia y generan aprendizaje colectivo.

v) Las experiencias hondureñas de El Maestro en Casa y de Educatodos. Ambas experiencias tienen el objetivo común de ampliar la oferta educativa a personas que no han podido emprender o completar estudios formales, tema de vital importancia puesto que como se vio en los informes la baja escolaridad rural es una de las realidades más recurrentes en los países. En el caso del El Maestro en Casa se trata de utilizar la radio en horarios en que la población no trabaja, lo que le ha permitido tener una importante cobertura. Este programa trabaja con el apoyo de tutores que son agentes de la comunidad con una mayor escolaridad. El programa Educatodos por su parte es básicamente similar al anterior, con la característica de contar -además de la radio y de textos autoinformativos- con un paquete de 100 lecciones de media hora cada una. De acuerdo al informe presente en este volumen se afirma que este Programa ha tenido un significativo impacto sobre la alfabetización y la completación de estudios primarios en el sector rural de Honduras.

vi) La experiencia hondureña de La Escuela Activa y Participativa, basada también en la ya mencionada experiencia de Escuela Nueva y que al igual que en otros países ha incentivado sobre todo la participación de la comunidad y el compromiso de los docentes con el aprendizaje de los alumnos.

vii) Las experiencias de Escolas Familia Agrícola y de las Casas Familiares Rurales en Brasil, en tanto experiencias que posibilitan la continuidad de estudios de jóvenes rurales ya sea en la primaria como en la secundaria (esta última de tipo profesionalizante), en un ritmo de alternancia que se adecua a las necesidades del medio rural. La iniciativa es destacable no sólo porque lleva ya cuatro décadas de desarrollo sino por su extensión dentro de Brasil: hay 152 Escolas Familia Agrícola en Brasil en 17 Estados del país. Destaca también en estas escuelas el compromiso comunitario tanto a nivel financiero como de gestión y la alta valoración que los participantes y sus familias hacen de la experiencia. Las Casas Familiares Rurales son una versión de la experiencia anterior con principios y características similares a ésta y con una fuerte presencia en el nordeste del Brasil. Cabe destacar que el informe relativo a este país da cuenta también de la experiencia de Escola Activa en Brasil, bajo los principios de Escuela Nueva, pero a diferencia de lo que ocurre en otros países se trata aquí de una iniciativa reciente y que por lo mismo no tiene evaluaciones sobre sus resultados.

viii) En México destaca el Proyecto de Atención Educativa a la Población Indígena (PAEPI) del CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) así como el Proyecto de Secundaria Comunitaria de este mismo organismo. El primero aborda sobre todo el tema de la pertinencia de la oferta educativa para la población indígena con un énfasis en la producción de textos en lengua vernácula - aún cuando su propuesta alfabetizadora es bilingüe- y en la disposición de materiales de aula. El modelo pedagógico propuesto se basa en la idea de aprender mediante el juego y el trabajo. El Proyecto de Secundaria Comunitaria como su mismo nombre lo indica aborda uno de los temas críticos de la educación rural latinoamericana. Aún cuando se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo es interesante por cuanto pretende aumentar la oferta educativa en pequeñas comunidades aisladas de México aunando elementos tales como la validación y demanda comunitaria, la pedagogía de tipo constructivista y el uso de tecnología informática.

ESTUDO SOBRE A EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO RURAL NO BRASIL

Preparado por Eliane Dayse Pontes Furtado[1]

[1] PhD, professora e pesquisadora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará – Brasil. Emails: eliane_furtado@webcabo.com.br; ed.furtado@uol.com.br

ESTUDO SOBRE A EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO RURAL NO BRASIL

O direito à educação foi, ao longo dos anos, negado às classes mais pobres da população brasileira, dando origem à luta por uma educação que respeite e atenda as necessidades dos povos do campo os mais atingidos pela exclusão educacional. Essa realidade tem gerado, ao longo dos anos, a situação de precariedade em que vive a escola do campo, seus resultados pedagógicos insuficientes e altos índices de evasão responsáveis em boa parte pelo contingente de pessoas jovens e adultas fora da escola e ainda um grande contingente de pessoas não alfabetizadas.

A educação para a população rural é tratada hoje no Brasil sob a denominação de Educação do Campo, e incorpora uma realidade histórica variada, englobando as mais diversas práticas da "vida campestre", tais como os espaços onde vivem os povos tradicionalmente agricultores, extrativistas, caçadores, ribeirinhos, pesqueiros, indígenas, quilombolas, posseiros, arrendatários meieiros e fazendeiros. Ela expressa a luta dos povos do campo por políticas públicas que garantam o direito à educação, a uma educação que seja no campo e do campo, como explicita Caldart (2002, p.26):

> *No*: o povo tem direito de ser educado no lugar onde vive;
> *Do*: o povo tem direito a uma educação pensada desde o lugar e com a sua participação, vinculada à sua cultura e às suas necessidades humanas e sociais.

Vem se instituindo como área própria de conhecimento, "que tem o papel de fomentar reflexões que acumulem força e espaço no sentido de contribuir na desconstrução do imaginário coletivo sobre a relação hierárquica que há entre campo e cidade ...do campo como lugar de atraso" [2] Vincula a luta por uma educação específica que respeite os sujeitos do campo, ao conjunto das lutas sociais pela transformação das condições de vida no campo, "condições de desumanização"[3] .

Este trabalho levanta e discute dados sobre a educação para a população rural[4] na busca de entender seu contexto, analisar suas possibilidades e tentar contribuir para a elaboração de políticas públicas.

O esquema do trabalho consta desta introdução e dos itens explicitados a seguir: I. Antecedentes gerais da situação social, cultural e econômica da população rural e das características do sistema educativo global do país, onde apresentaremos o contexto histórico, sócio-econômico e cultural da população rural e as características do sistema educacional quanto a sua cobertura, organização e funcionamento e quanto ao financiamento e dados relativos à avaliação; II. Características da população rural do país e sua situação educativa: será apresentado um panorama quantitativo mostrando o impacto do sistema educativo na população rural e o nível de participação desta, no sistema; III. Antecedentes das políticas públicas do país desde a década de 90 e a situação da educação para a população rural na mesma. IV. Apresentação e descrição

[2] (MOLINA; 2002, p.39).
[3] (CALDART; 2002, P.30).
[4] As duas expressões serão usadas para tratar da educação daqueles que vivem e são das áreas rurais.

de experiências inovadoras incluindo: o problema que abordam; a metodologia ou estratégia utilizada; a população beneficiada; as instituições e atores principais; os impactos esperados. V. Conclusões: exposição das principais tendências da temática analisada considerando os aspectos relevantes para as políticas de educação básica rural.

CAPITULO I: ANTECEDENTES

1 Situação histórica, sócio-cultural e econômica da população rural

Para entender melhor a situação de desigualdade em que vive a população rural do nordeste é interessante passar rapidamente uma olhada sobre o que Emir Sader[5] apresenta como "três camadas sucessivas de formas de organização da sociedade (que) produziram e reproduziram sucessivamente as desigualdades": o latifúndio, a industrialização e a financeirização da economia. Outros autores ajudaram a completar o quadro, Oliveira e um encarte do jornal estado de São Paulo[6].

A estrutura fundiária do Brasil nasceu sob o signo da grande propriedade rural, o latifúndio, a primeira das formas de organização rural que produziu desigualdades que se acumularam e persistem até hoje. O tipo de relação colonial, e as contingências do mercado mundial favoreceram o predomínio da monocultura, que se desenvolveu com base na exploração da mão de obra escrava vinda da Àfrica. Durante três séculos predominaram além da monocultura, a grande propriedade e o regime escravocrata que a sustentava. Produziram-se a concentração da terra, a exclusão dos trabalhadores rurais do acesso às condições mínimas de sobrevivência, mesmo depois do término formal da escravidão.

A Lei da Terra, promulgada em 1850, impediu o acesso aos brancos pobres, aos negros e aos imigrantes europeus que começavam a chegar, pois as elites escravocratas exigiam uma grande quantia pela compra das terras públicas. Já os imigrantes que chegaram um pouco antes, desfrutaram da posse de lotes médios, para o povoamento do sul, o que lhes deu uma certa estabilidade e garantia do trabalho numa terra que lhes era própria.

Num segundo momento, as necessidades básicas do conjunto da população foram relegadas a segundo plano, pelo processo de industrialização com a produção basicamente voltada para a exportação e para o consumo. Gerou-se um círculo vicioso baseado na concentração de renda e a exclusão da maioria da população dos bens indispensáveis a seu bem-estar.

Segundo Oliveira[7], "a imbricação e as relações sociedade, economia e Estado ocorreram (...), no Brasil do Nordeste, de forma diferente das que prevaleciam no Centro-Sul (São Paulo). Essa diferença é ao mesmo tempo resultado da herança histórica e da divisão regional do trabalho que a expansão capitalista no Centro –Sul comanda"

Mais recentemente somaram-se as desigualdades produzidas pela globalização, o avanço tecnológico e a abertura dos mercados com a financeirização da economia, fundada nas taxas de juros reais mais altas do mundo. Tudo isso fez com que voltasse

[5] Sader, Emir (2003)
[6] Oliveira (1977); Veiga (2002); www. estado.estadão.com.br (1997)
[7] Oliveira, Francisco de (1997, p.89)

a crescer a exclusão dos trabalhadores. Para Sader [8], "O Estado, viu deteriorar-se a sua prestação de serviços para a massa da população, enquanto os recursos básicos arrecadados pelos governos foram drenados para a esfera financeira, o capital produtivo migrava para a especulação, a massa dos trabalhadores e das pequenas e médias empresas se endividava".

Ao longo desse processo a pequena propriedade e a agricultura familiar ficaram relegadas à subalternidade e, por vezes, ao esquecimento, na formulação das políticas públicas para o setor. A monocultura e a mecanização foram estimuladas por sucessivos governos, como "modelo" de agricultura "moderna" e "racional". O resultado disso foi a expulsão maciça de pequenos proprietários e trabalhadores rurais do campo para as cidades.

Quanto a reforma agrária, era pensada muito mais como instrumento de redução de tensões sociais do que como parte de uma estratégia global de desenvolvimento sócio-econômico. Hoje, existe consenso de que uma política de desenvolvimento rural deve integrar a reforma agrária, o fortalecimento da pequena propriedade e da agricultura familiar, assim como a geração de mais e melhores postos de trabalho e renda no campo. A educação torna-se imprescindível para a formação do capital humano e social que possibilitará a gestão na direção do desenvolvimento sustentável.

Expulsos do campo, um verdadeiro contingente de trabalhadores rurais foi constituindo-se nas periferias das grandes cidades brasileiras, como uma massa de trabalhadores mal-empregados, subempregados e desempregados compondo o dramático quadro social, marcado por profundas desigualdades.

O setor rural fica esquecido pelas políticas públicas e dentro dele a escola do campo, porque se dizia que não iria resistir `a forte urbanização, ao que Veiga[9] chama de "fatalismo do êxodo rural". Como aponta Wanderley[10] "muitos estudiosos se desinteressaram pelo "rural" , como se ele tivesse perdido toda consistência histórica e social, como se o fim do "rural" fosse um resultado normal, previsível e mesmo desejável da modernização da sociedade". Assim, "cai numa espécie de ostracismo que parecia indicar que os problemas da educação do campo/meio rural não existiriam mais porque o próprio conceito de população rural estava fadado a desaparecer" [11]

[8] Sader, Emir (2003, p.2)
[9] Veiga, J. Eli (2002)
[10] Wanderley, Nazaré (1977, p.92)
[11] Silva, I. H ;Morais, T. C. & Bof, A (2003)

Os números desse processo abrupto de urbanização do Brasil são eloqüentes: em 1940, a população brasileira era de 41 milhões de habitantes, 70% vivendo na área rural e 30%, nas áreas urbanas. Em 1980, a população havia triplicado, chegando a 121 milhões, dos quais 68% - 82 milhões de pessoas - já residentes nas cidades. Em apenas cinco décadas, a proporção inverteu-se drasticamente: hoje, o Brasil tem mais de 150 milhões de habitantes, 75% nas áreas urbanas e 25%, nas áreas rurais.

Recentemente, vê-se surgir no campo novas alternativas de trabalho nos setores de prestação de serviços, construção civil, comércio e área social que têm contribuído para reter o processo de êxodo rural. Segundo dados da Pesquisa por Amostra Domiciliar (PNAD) do IBGE, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)[12], a quantidade de empregos não-agrícolas criados na zona rural aumenta 35% entre 1990 e 2000, o que equivale a 1,2 milhão de novas vagas.

Essa nova realidade brasileira é pesquisada pelo Projeto Rurbano - estudo da UNICAMP, com a colaboração de pesquisadores de outras 16 universidades em 11 estados brasileiros e da EMBRAPA. De acordo com o coordenador do projeto, a maioria dos moradores de áreas rurais brasileiras estará ocupada em atividades não-agrícolas em menos de quinze anos.

É preciso que se diga que a sociedade civil não assistiu passiva ao desenrolar desses acontecimentos. A agonia da ditadura militar (final dos anos 80) veio acompanhada do ressurgir dos movimentos sociais, das lutas pela democratização do país, das lutas pela reforma agrária. As questões referentes às condições de vida e trabalho de quem vive ou trabalha no campo voltaram ao centro das atenções com força redobrada.

Decorrente deste processo e, em especial, das pressões dos movimentos sociais do campo, encabeçados pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (CONTAG), cria-se uma dinâmica de lutas pela implementação de um projeto popular para o campo, num movimento sócio-cultural de humanização do campesinato, onde a educação básica tem seu lugar de destaque.

2 Características do sistema de educação global do país

Somente em 1961, o Brasil teve sua primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que segundo Saviani[13] "abria a possibilidade de organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica". Foram treze anos de debates que se iniciaram um ano após a constituição de 46, até sua promulgação em 1961. Mesmo assim, não correspondeu à expectativa pela limitações que o texto apresentou em

[12] PNAD (2001), UNICAMP (2001), EMBRAPA (2001)
[13] Saviani, Dermeval (1999)

relação à democratização do acesso ao ensino fundamental e pelo tratamento desigual que expressa entre as elites e as classes populares e ainda, entre regiões.

Em 1987, instalado Congresso Nacional Constituinte, para discutir uma nova constituição para o país, iniciaram-se as discussões em torno da elaboração das novas diretrizes e bases da educação, que após várias vicissitudes, é aprovada.

A nova Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 25 de dezembro de 1996, em vigor até os dias de hoje, inicia-se apresentando uma visão ampla da educação, quando reza em seu artigo 1º que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais[14]

Ela regulamenta o ensino escolar desenvolvido nas instituições específicas para esse fim, e considera que esta educação deva estar vinculada ao mundo do trabalho e à prática social. Supõe o pleno desenvolvimento do educando, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho e apresenta um elenco de princípios inspirados na liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo como fim o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, que representam uma conquista do povo brasileiro.

Inclui a educação infantil (0–6 anos), o ensino fundamental (7 – 14), o ensino médio (15 a 17) e o ensino superior, garantindo o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ale não tiveram acesso na idade própria, com progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio. Garante ainda "aos cidadãos, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização comunitária, entidade de classe, ou outra legalmente constituída, e ainda ao Ministério Público acionar o Poder Público para exigi-lo"[15]

No que diz respeito à educação básica, regulamenta que ela "poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar" [16]

Compreendendo os níveis fundamental e médio, terá "a carga horária mínima anual de oitenta horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver" (art. 24) e " os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela" (art.26.)

[14] (LDB;1996, p.1)
[15] idem, art. 5º, Título III
[16] idem,art.23,seç. I, ACP. II.

Portanto, a educação básica deverá propiciar aos alunos condições para desenvolverem seus estudos de forma que possam inserir-se na sociedade através do trabalho e do exercício da cidadania. Há regras comuns para o ensino fundamental e médio, mas há margem para as adequações e novas construções em nível local.

A educação para a população rural é tratada no capítulo II e seu art. 28, reza que na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Entretanto, a realidade nem sempre confere a possibilidade que a lei oferece. Em pesquisa recente em assentamentos rurais do MST, foi constatado que mesmo que as professoras sendo militantes do movimento, conhecendo a proposta de educação que é trabalhada por ele, têm sérias limitações na construção de um currículo que parta da realidade. Os motivos variam da própria competência da professora para tal tarefa, ao fato das escolas serem da rede oficial e estarem sob orientação da supervisora do município (Furtado)[17].

Na Educação de Jovens e Adultos (EJA) do campo, muito se tem avançado nesse sentido, através das parcerias que o MST e as organizações dos trabalhadores rurais (as federações estaduais ligadas à CONTAG) têm realizado com as universidades, na concretização da política pública de EJA para as áreas de reforma agrária, o Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária (PRONERA), que será apresentado no capítulo III.

A seguir será abordado o contexto mais amplo em que está inserida a educação básica rural oficial, bem como os dados concretos do desempenho do setor.

[17] Furtado, Eliane Dayse e outros (2002)

CAPITULO II: PANORAMA GLOBAL DA POPULAÇÃO RURAL DO PAÍS E SUA SITUAÇÃO EDUCATIVA

Neste item serão apresentados dados sobre a população rural e tratadas as informações sobre o impacto do sistema educativo e os níveis de participação desta última, no sistema. A maioria das tabelas apresentam dados do Brasil, embora nos comentários seja dado destaque ao Nordeste, para trazer uma idéia mais clara da situação desta região no cômputo do país.

1 Situação da população rural

O conceito de rural em oposição ao urbano no Brasil teve até a década de 70 sua expressão máxima como significando a diferença entre o atrasado e o moderno. Pressupõe que a população que vive no campo é algo à parte, marginal, "fora do comum, fora da totalidade definida pela representação urbana"[18].

Na década de 90, por influência da modernidade o rural ganhou o caráter de bucólico de lugar tranqüilo, geralmente procurado, especialmente as proximidades das sedes dos municípios, cidades de médio e grande porte. Procuradas pela especulação imobiliária, muitas dessas área deixaram de ser suporte de atividades agrícolas tradicionais, para representarem "reserva de valor à espera da chegada de um processo de urbanização obsoleto, no sentido de mal desenvolvido para os padrões atuais de sustentabilidade ambiental"[19].

Essa intensa urbanização, levou à constatação de que cerca de um quinto da população do país (18,8%) encontra-se no rural, de acordo como os dados do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000, sendo o Nordeste a região de maior população rural, com o quantitativo de 30,9%. O quadro abaixo ilustra essa situação e a tabela mostra um comparativo entre as diferentes regiões do país.

[18] Mançano, B, 1999
[19] Silva, J. G.e outros, 2001, p.33

Quadro 1 Participação da população residente segundo a localização do domicílio, Brasil

Quadro 2 Participação da população residente segundo a localização do domicílio, Brasil e regiões geográficas

População Residente segundo a localização do domicílio - Brasil e Regiões Geográficas - 2000

Regiões Geográficas	População Residente				
	Total	Urbana		Rural	
		Total	%	Total	%
Brasil	169.799.170	137.953.959	81,2	31.845.211	18,8
Norte	12.900.704	9.014.365	69,9	3.886.339	30,1
Nordeste	47.741.711	32.975.425	69,1	14.766.286	30,9
Sudeste	72.412.411	65.549.194	90,5	6.863.217	9,5
Sul	25.107.616	20.321.999	80,9	4.785.617	19,1
Centro Oeste	11.636.728	10.092.976	86,7	1.543.752	13,3

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Considerando estes dados, as quase 32 milhões de pessoas (18,8%) que residem na área rural encontram-se em franca desvantagem, quando comparados aos que residem na área urbana, tanto em termos de capital físico (recursos financeiros), quanto de capital sociocultural (escolaridade e freqüência à escola).

Essa dualidade acompanha historicamente o desenvolvimento da economia brasileira, em seus setores agrário e urbano, refletindo-se na gestão pública dos recursos, uma vez que, em princípio, os recursos para o urbano eram administrados em nível municipal e para o rural em nível federal. Mesmo assim, elas nunca foram concretamente efetivadas de forma satisfatória. Só mais recentemente, no final da década de 90, com o processo de descentralização das políticas públicas, na direção da municipalização, é que as atividades do rural puderam contar com a participação na esfera municipal. A criação de conselhos, tanto os setoriais, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)[20], com a participação das diferentes esferas sociais, permitiu a democratização das decisões, trouxe a população para mais perto dos processos decisórios, incluindo atores sociais que não faziam parte das elites dominantes. Mesmo que essa participação tenha em muitos casos reproduzido no âmbito local a mesma segmentação setorial na elaboração e implementação das políticas públicas de saúde, educação, habitação, ação social, e de desenvolvimento rural, o caminho foi aberto oficialmente para o exercício da cidadania e para a atuação dos movimentos sociais.

No que se refere ao capital físico, a renda é analisada como um indicador de pobreza. Segundo Monteiro[21], a falta de renda torna difícil o acesso às necessidades básicas, como alimentação, vestuário, habitação, educação, saúde, etc. Embora na zona rural a subsistência não esteja diretamente vinculada ao rendimento real médio mensal[22], os dados do censo demográfico do IBGE de 2000 mostram a desigualdade de oportunidades ao se comparar o rendimento dos chefes dos domicílios rurais com os da zona urbana. Enquanto na zona urbana esse rendimento encontra-se em torno de R$ 854,00, na zona rural ele representa 38% desse valor, atingindo uma média de R$ 328,00. Tomando a região Nordeste, verifica-se que ela apresenta o mais baixo rendimento real médio mensal.

O Projeto Fome Zero[23] e outros estudos recentes tentaram estimar a população pobre no Brasil a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), tendo como referência a linha de pobreza de um dólar diário per capita. Os resultados indicaram a existência de 9,324 milhões de famílias pobres ou 44,043 milhões de pessoas pobres em 1999 no Brasil, o que representava 46,1% da população rural. A inclusão do autoconsumo provocou a saída de apenas 314 milhões famílias agrícolas (1,397 milhões de pessoas) do conjunto dos pobres, 57% dos quais residentes na região rural do Nordeste.

Do ponto de vista do capital sociocultural, considerando os indicadores, nível de instrução e acesso à educação da população residente na zona rural, os dados do

[20] Conselhos criados por exigência do financiamento para a produção agrícola. Hoje, alguns já se transformaram em Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e não somente de desenvolvimento rural.
[21] Monteiro, C. A, 1995.
[22] Soma do rendimento mensal de trabalho com o rendimento proveniente de outras fontes.
[23] Projeto promovido pelo Instituto Cidadania, que após um ano de trabalho e debates públicos, em 2001, apresentou uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Hoje, tendo Luís Inácio Lula da Silva, seu coordenador geral, tornado-se Presidente da República, transformou-se numa política pública que deu origem ao Ministério Especial da Segurança Alimentar (MESA) e tem como ministro, José Graziano da Silva, um dos coordenadores técnicos do projeto.

quadro 3 mostram que a escolaridade média da população de 15 anos ou mais que vive em zonas rurais (3,4 anos) corresponde a quase metade da estimada para a população urbana, Tomando o Nordeste, como destaque, vê-se aí a menor taxa do país, ficando evidente a necessidade de ações efetivas para a diminuição dessa desigualdade.

Quadro 3 Número médio de Anos de Estudos da população de 15 anos ou mais

Número Médio de Anos de Estudos da População de 15 anos ou mais - 2001

Regiões Geográficas	Anos de Estudos	
	Urbano	Rural
Brasil	7,0	3,4
Norte	6,4	3,3
Nordeste	5,8	2,6
Sudeste	7,5	4,1
Sul	7,3	4,6
Centro Oeste	7,0	4,1

Fonte: IBGE - PNAD 2001

Nota: Exclusive população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Os índices de analfabetismo também são preocupantes. Segundo os dados do PNAD, 29,8% da população adulta (15 anos ou mais) da zona rural é analfabeta, enquanto na zona urbana essa taxa é de 10,3%. Tomando-se os dados do Nordeste, temos ainda um índice de 42,7% em 2000, o que revela uma diminuição de 13,7% em relação a 1991, redução pouco significativa para o período. É importante ressaltar que a taxa de analfabetismo aqui considerada não inclui os analfabetos funcionais, isto é, a população com menos de quatro séries do ensino fundamental, muitos dos quais não sabem mais ler e escrever.

Quadro 4 Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais

Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais - 1991-2000

Regiões Geográficas	Taxa de Analfabetismo (%)					
	Total		Rural		Urbana	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Brasil	19,7	13,6	40,1	29,8	13,8	10,3
Norte	24,3	16,3	38,2	29,9	15,5	11,2
Nordeste	37,1	26,2	56,4	42,7	25,8	19,5
Sudeste	11,9	8,1	28,8	19,3	9,8	7,0
Sul	11,9	7,7	18,2	12,5	9,7	6,5
Centro Oeste	16,6	10,8	30,0	19,9	13,6	9,4

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 1991 e 2000

3 O acesso à educação

Do ponto de vista do atendimento, segundo os dados do MEC/INEP de 2000, 96,4% da população brasileira de 7 a 14 anos freqüenta a escola, sendo que 94,3% freqüenta o ensino fundamental. É preciso considerar que estes dados referem-se aos alunos matriculados, o que não significa dizer que eles freqüentam regularmente a escola.

Detalhando a taxa de escolarização bruta por localização (urbana e rural), que considera a matrícula total nos diferentes níveis de ensino em relação à população residente na faixa etária aconselhável para esses mesmos níveis de ensino, é possível observar que a capacidade instalada para atendimento na Educação Pré-Escolar e no Ensino Médio, na área rural, ainda se encontra bastante defasada ao se comparar com a população urbana. Na área rural, apenas existem vagas para o atendimento de 29,5% das crianças de 4 a 6 anos e de 9,4% dos jovens de 15 a 17 anos.

Quadro 5 Taxa de Escolarização Bruta por localização

Taxa de Escolarização Bruta por nível de ensino e localização - Brasil - 2002

Localização	População (1)			Taxa de Escolarização Bruta		
	4 a 6	7 a 14	15 a 17	Pré-Escola	Ens.Fundam.	Ensino Médio
Urbana	7.741.499	20.849.902	8.269.444	55,8%	138,3%	103,6%
Rural	2.229.610	6.018.248	1.506.735	29,5%	105,0%	9,4%

Fonte: IBGE e MEC/INEP

Nota: (1) Dados estimados

Em termos de freqüência à escola, a PNAD 2001 mostrou que, na faixa de 10 a 14 anos, 95% das crianças da área rural e 97% da área urbana encontram-se na escola. Apesar da cobertura não se apresentar como um problema, a questão do atraso escolar é cruel e discriminador. Enquanto na área rural apenas 23% dessa população freqüenta a escola sem atraso escolar, na área urbana esse percentual é de 47%. Considere-se que embora não tenhamos o dado do Nordeste rural em separado, dá para sentir que a situação é mais grave ainda, uma vez que tomando a população urbana e rural da região, o atraso é significativo.

Quadro 6 Freqüência à escola de crianças de 10 a 14 anos, áreas rurais-urbanas

Freqüência à escola de crianças de 10 a 14 anos segundo a região de residência - Áreas rurais - PNAD 2001

Fonte: IBGE – PNAD 2001

Freqüência à escola de crianças de 10 a 14 anos segundo a região de residência - Áreas urbanas - PNAD 2001

Fonte: IBGE – PNAD 2001

De acordo com o Censo Demográfico 2000, somente 66% dos jovens de 15 a 17 anos residentes em zonas rurais está freqüentando a escola, o que corresponde a um alunado de 1.462.454 jovens. Desses, 17,3% estão nas séries iniciais do ensino fundamental, em comparação como os 5,5% da zona urbana, indicando o grave problema do atraso escolar. Considerando a região Nordeste, ainda 26,0% dos jovens rurais estão nas séries iniciais do ensino fundamental, um atraso ainda maior. Apenas 5,5% desses jovens rurais no Nordeste, freqüentam o ensino médio, nível adequado à faixa etária de 15 a 17 anos.

Quadro 7 Freqüência à escola na faixa de 15 a 17 anos

Freqüência à escola na faixa de 15 a 17 anos - 2000

Região Geográfica	População Rural de 15 a 17 anos	Taxa de Freqüência à escola		Ensino Regular						Educação de Jovens e Adultos		Outros Níveis/Modal. de ensino	
				Ensino Fundamental				Ensino Médio					
				1ª a 4ª		5ª a 8ª							
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	2.215.591	80,7%	66,0%	5,5%	17,3%	30,7%	30,8%	38,1%	12,9%	1,8%	1,1%	4,7%	4,0%
Norte	273.629	80,1%	56,3%	8,3%	20,6%	38,7%	25,2%	23,9%	4,2%	3,9%	1,8%	5,2%	4,5%
Nordeste	1.111.055	80,3%	70,1%	10,9%	26,0%	39,5%	33,7%	24,4%	5,5%	1,5%	0,9%	3,9%	4,0%
Sudeste	446.957	82,1%	63,4%	3,0%	5,4%	26,2%	30,6%	46,7%	22,8%	1,5%	1,0%	4,8%	3,6%
Sul	291.099	77,7%	65,0%	2,0%	2,5%	21,8%	23,7%	46,8%	33,4%	1,7%	1,1%	5,4%	4,3%
Centro Oeste	92.851	80,0%	60,8%	3,9%	7,0%	33,3%	34,7%	35,2%	14,4%	2,0%	1,1%	5,4%	3,6%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

4 A qualidade do ensino

A qualidade do ensino ministrado no meio rural, pode ser analisado do ponto de vista da precariedade da oferta: instalações, materiais didáticos e principalmente a formação precária e o acompanhamento quase inexistente dos professores em exercício; bem como considerando-se o capital sócio-cultural em jogo, conseqüência do isolamento e desamparo histórico a que tem sido submetida a população do meio rural, o que é claramente visível pelo alto índice de analfabetismo.

A taxa de distorção idade-série, que revela o nível do desempenho escolar e capacidade do sistema educacional manter a freqüência do aluno em sala de aula, é um forte indício da condição da educação básica na zona rural. Enquanto a falta de sincronismo idade-série é um problema ainda a ser superado na educação básica do País, o quadro na zona rural se mostra ainda mais grave (Quadro 8).

Quadro 8 Taxa distorção idade-série por nível de ensino e localização

A situação é uniformemente preocupante entre as regiões geográficas, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, que chegam a atingir taxas de distorção de 58,8% e 54,0%, respectivamente, para as séries iniciais do ensino fundamental, chegando em 75,8% e 77,0% no ensino médio.

No Nordeste as séries iniciais do ensino fundamental apresentam uma elevada distorção idade-série de 54% dos seus alunos com idade superior à prevista para estas séries. Esse problema repercute como uma onda nas demais séries, fazendo com que esses alunos cheguem `as séries finais do ensino fundamental com uma defasagem ainda maior, de 75,2%. No ensino médio a inadequação idade-série atinge 77,0 % dos alunos.

Quadro 9 Taxa distorção idade-série por nível de ensino e localização

Regiões Geográficas	Taxa de Distorção Idade - Série					
	Ensino				Ensino	
	1ª a 4ª		5ª a 8ª			
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	23.5	48.9	43,0	64.3	50.9	65.1
Norte	35.8	58.8	56.7	72.1	70.4	75.8
Nordeste	38.8	54,0	63.8	75.2	67.5	77,0
Sudeste	13.6	29,0	29.6	46.4	42,0	50.2
Sul	12.8	16.9	27.3	32.6	35.1	36.6
Centro	22.4	34.7	46.9	56.4	52.4	59.7

Tendo por base os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) sobre desempenho escolar, vemos reforçadas as desigualdades entre a educação para a população rural e a da cidade. Em termos de proficiência em matemática e português dos alunos da 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental, a avaliação mostrou que o desempenho na área rural, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, é inferior ao da área urbana em torno de 20%.[24]

Quadro 10 Proficiência em matemática e português dos alunos da 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental

Proficiência em Lingua Portugues e Matemática, na 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental - Brasil - SAEB/2001				
Local	Ensino Fundamental			
	Lingua Portuguesa		Matemática	
	4ª série	8ª série	4ª série	8ª série
Urbano	168,3	235,2	179,0	243,4
Rural	134,0	198,9	149,9	202,5
Variação	25,6%	18,3%	19,4%	20,2%

Fonte: MEC/INEP - SAEB/2001

5 Perfil da rede de ensino na área rural

De acordo com os dados levantados no Censo Escolar 2002, a rede de ensino da educação básica da área rural, corresponde a 107.432 estabelecimentos, que representam 50% das escolas do País. Elas apresentam características próprias em função da dispersão da população residente. Os estabelecimentos são, em sua grande maioria, de pequeno porte, ao se considerar o número de alunos atendidos. Aproximadamente a metade dessas escolas tem apenas uma sala de aula e oferecem, exclusivamente, o ensino fundamental de 1ª a 4ª série. Estas salas são chamadas de classes multiseriadas, onde a professora, sozinha assume o ensino das quatro primeiras séries, usando as mais variadas estratégias, das quais a mais comum é atender em dois turnos as séries duas a duas. No Nordeste, o total das escolas rurais perfaz um número de 61.034 escolas, sendo destas, 57.455 só de ensino fundamental. Entre elas, 51.098 dedicam-se exclusivamente às séries iniciais, constituindo boa parte do que se chama de escolas isoladas e unidocentes, onde se situam as classes multiseriadas.

[24] SAEB, 2002

Quadro 11 Educação básica - número de establecimentos por localização

Educação Básica - Número de estabelecimentos por Localização - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Temas / Indicadores	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Estabelecimentos de Ensino												
Educação Básica	106.756	107.432	6.739	20.046	32.016	61.034	42.865	13.407	17.550	10.064	7.586	2.881
- Creche	23.179	3.653	771	256	4.867	2.845	11.167	319	4.839	209	1.535	24
- Pré-Escola	56.186	36.501	3.035	4.651	16.876	24.990	21.260	3.562	11.126	2.530	3.889	768
- Ensino Fundamental	71.172	101.336	5.058	19.417	24.423	57.455	25.543	12.264	10.440	9.385	5.708	2.815
- Exclusivo 1ª a 4ª	31.023	88.000	2.437	17.280	12.655	51.098	10.304	10.865	3.622	6.725	2.005	2.032
- Exclusivo 5ª a 8ª	10.067	1.252	536	106	2.770	554	4.664	178	1.450	374	647	40
- Exclusivo 1ª a 8ª	30.082	12.084	2.085	2.031	8.998	5.803	10.575	1.221	5.368	2.286	3.056	743
- Ensino Médio	20.356	948	1.278	157	5.234	370	9.044	201	3.117	130	1.683	90

Fonte: MEC/INEP

Essa rede instalada atende a 8.267.571 alunos, que representa 15% da matrícula nacional e tem predominância na oferta do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, que corresponde a 59% dos alunos da área rural. No Nordeste o atendimento é de 5.058.745 alunos no rural.

Quadro 12 Educação básica - número de matrículas por localização

Educação Básica - Número de matrículas por Localização - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Temas / Indicadores	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Matrícula												
Educação Básica	47.149.065	8.267.571	3.866.174	1.341.372	13.486.994	5.058.745	19.741.198	1.014.806	6.417.735	603.110	3.636.964	249.538
- Creche	1.054.301	98.210	49.500	8.381	227.960	74.421	499.195	8.742	207.398	5.707	70.248	959
- Pré-Escola	4.320.578	657.269	293.834	89.057	1.072.132	412.511	2.142.052	96.078	551.357	46.451	261.203	13.172
- Classe de Alfabetização	465.900	141.915	68.814	20.091	271.715	117.787	67.779	899	3.125	87	54.467	3.051
- Ensino Fundamental	28.831.584	6.318.778	2.287.748	1.032.740	8.547.953	3.775.385	11.765.251	806.235	3.879.115	493.775	2.351.517	210.643
- 1ª a 4ª	14.534.402	4.845.985	1.285.703	846.868	4.212.206	2.963.365	5.935.718	590.636	1.946.955	308.554	1.153.820	136.562
- 5ª a 8ª	14.297.182	1.472.793	1.002.045	185.872	4.335.747	812.020	5.829.533	215.599	1.932.160	185.221	1.197.697	74.081
- Ensino Médio	8.568.480	142.104	646.036	17.907	2.247.396	65.170	3.859.233	30.769	1.201.066	19.235	614.749	9.023
- Educação Especial	333.497	4.400	20.526	814	56.348	616	149.568	2.263	81.030	610	26.025	97
- Educação de Jovens e Adultos	3.225.904	553.689	477.777	108.438	955.651	408.706	1.122.698	27.803	437.132	5.542	232.646	3.200

Fonte: MEC/INEP

No que se refere ao tipo de organização dessas escolas, o Censo Escolar 2002 mostrou que 64% daquelas que oferecem o ensino fundamental de 1ª a 4ª série tem, exclusivamente, turmas multisseriadas. Essas escolas atendem 1.751.201 alunos no Brasil, resultando em turmas com, aproximadamente, 27 alunos, que são atendidos, como já citado, por um único professor que ministra o conteúdo relativo às quatro séries iniciais do ensino fundamental. No Nordeste, as escolas multiseriadas atendem a 1.027.935 alunos, num total de 34.477 estabelecimentos, o que perfaz uma média de mais de 29 alunos por turma.

Quadro 13 Número de establecimentos e matrículas por tipo de organização da escola

Ensino Fundamental 1ª a 4ª série - Número de estabelecimentos e matrículas por tipo de organização da escola - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Regiões Geográficas	Total		Tipo de Organização					
			Exclusivamente multisseriada		Exclusivamente seriada(1)		Mista / Outros(2)	
	Estab.	Matricula	Estab.	Matricula	Estab.	Matricula	Estab.	Matricula
Ensino Fundamental - 1ª a 4ª								
Brasil	100.084	4.845.985	63.928	1.751.201	17.251	1.735.837	18.905	1.358.947
Norte	19.311	846.868	13.857	394.948	2.139	244.544	3.315	207.376
Nordeste	56.901	2.963.365	34.477	1.027.935	9.664	981.913	12.760	953.517
Sudeste	12.086	590.636	7.898	190.326	2.354	263.331	1.834	136.979
Sul	9.011	308.554	5.832	98.563	2.495	185.117	684	24.874
Centro Oeste	2.775	136.562	1.864	39.429	599	60.932	312	36.201

Fonte: MEC/INEP

Quadro 14 Participação percentual de establecimentos e matrículas do ensino fundamental

6 Condições de funcionamento das escolas

Em análise feita pelo INEP[25], no Brasil de modo geral, a situação da escola da área rural, no que tange aos recursos ainda é bastante precária. Entre as escolas que oferecem Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, 42% não possuem energia elétrica, condição essa compartilhada pela comunidade atendida por eles. Ainda para esse mesmo nível de ensino, apenas 4,7% delas dispõem de biblioteca e menos de 1% oferecem laboratório de ciências.

Dos estabelecimentos que oferecem o Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série, apesar de 89,6% possuírem energia elétrica, somente 30% dispõem de TV/Vídeo/Parabólica, 26,4% oferecem biblioteca, 3,5% laboratório de ciências e 3,1% laboratório de informática.

No caso do ensino médio o quadro também é bastante precário. Com a energia elétrica presente em 99,4% deles, a biblioteca somente está presente em 55,5%, o kit TV/Vídeo/Parabólica somente existe em 28,2%, o laboratório de ciências em 20,3% e o laboratório de informática em 19,8%.

[25] INEP/ MEC, 2003.

7 Situação dos professores

A condição do professor, nas escolas rurais, ainda se encontra bastante precária, apesar de ser ele o fator escolar mais importante para a progressão e aprendizado dos alunos, sobrepondo-se às condições de infra-estrutura física e abordagens pedagógicas. Além da baixa qualificação e salários inferiores, eles enfrentam a sobrecarga de trabalho, alta rotatividade e dificuldades de acesso à escola, em função da inexistência ou precariedade das estradas, falta de transporte e falta de ajuda de custo para a sua locomoção. Alguns deslocam-se de bicicleta, outros à pé do seu local de moradia, percorrendo quilômetros de distância, no sol causticante do Nordeste.

O quadro 16 mostra que o número de funções docentes na zona rural representa 15% dos docentes que atuam na educação básica. Em termos de escolaridade, o perfil desses docentes revela, mais uma vez, a carência da zona rural. No ensino fundamental de 1ª a 4ª série, apenas 9% apresenta formação superior, enquanto na zona urbana esse contingente representa 38% dos docentes. O percentual de docentes com formação inferior ao ensino médio corresponde a 8,3% na zona rural. Na zona urbana esse contingente corresponde a 0,8%, um quadro bem próximo da erradicação de professores leigos.

Quadro 15 Ensino fundamental 1° a 4° série – Número de Funções Docentes

Ensino Fundamental 1ª a 4ª série - Número de Funções Docentes por Grau de Formação - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Regiões Geográficas	Total		Funções Docentes por Grau de Formação							
			Fund. Incompleto		Fund. Completo		Médio Completo		Superior Completo	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ensino Fundamental - 1ª a 4ª										
Brasil	592.189	216.936	604	4.522	4.375	13.513	361.541	179.772	225.669	19.129
Norte	43.380	33.270	28	1.079	411	2.775	38.123	29.145	4.818	271
Nordeste	157.945	120.533	286	2.707	2.106	9.152	120.577	102.107	34.976	6.567
Sudeste	250.486	33.894	192	293	1.180	558	132.465	26.752	116.649	6.291
Sul	90.997	21.813	50	221	411	596	44.450	16.029	46.086	4.967
Centro Oeste	49.381	7.426	48	222	267	432	25.926	5.739	23.140	1.033

Fonte: MEC/INEP

Quadro 16 Taxa de docentes por grau de formação atuando no ensino

Taxa de docentes por grau de formação atuando no ensino fundamental de 1ª a 4ª série - Brasil - 2002

Nas séries finais do ensino fundamental, o percentual de docentes com apenas o ensino médio completo ainda é alarmante, representando 57% do total.

Quadro 17 Ensino fundamental 5° a 8° série - Número de Funções Docentes

Ensino Fundamental 5ª a 8ª série - Número de Funções Docentes por Grau de Formação - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Regiões Geográficas	Total		Funções Docentes por Grau de Formação							
			Fund. Incompleto		Fund. Completo		Médio Completo		Superior Completo	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ensino Fundamental - 5ª a 8ª										
Brasil	714.903	85.850	243	95	1.513	585	147.807	48.786	565.340	36.384
Norte	41.751	11.091	10	11	182	125	18.617	8.845	22.942	2.110
Nordeste	183.874	38.061	79	36	476	203	71.360	27.016	111.959	10.806
Sudeste	316.871	15.250	69	5	401	13	28.295	5.704	288.106	9.528
Sul	113.794	16.670	57	29	341	151	12.866	4.418	100.530	12.072
Centro Oeste	58.613	4.778	28	14	113	93	16.669	2.803	41.803	1.868

Fonte: MEC/INEP

Quadro 18 Taxa de docentes por grau de formação atuando no ensino fundamental

O perfil dos docentes do ensino médio também reforça a desigualdade na oferta entre a educação básica da zona rural e a da zona urbana. Dos 9.712 docentes que atuam em 948 estabelecimentos que oferecem esse nível de ensino, 22% tem escolaridade de nível médio, ou seja, 2.116 funções docentes são exercidas por profissionais que atuam no mesmo nível de ensino que a sua escolaridade. Mais grave ainda é a existência, ainda, de docentes com formação no nível de ensino fundamental.

Quadro 19 Ensino médio-número de funções docentes por grau de formação

Ensino Médio - Número de Funções Docentes por Grau de Formação - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Regiões Geográficas	Total		Funções Docentes por Grau de Formação							
			Fund. Incompleto		Fund. Completo		Médio Completo		Superior Completo	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ensino Médio										
Brasil	458.598	9.712	48	-	257	16	47.685	2.116	410.608	7.580
Norte	26.246	1.006	-	-	6	-	4.028	194	22.212	812
Nordeste	106.791	3.783	13	-	69	2	20.746	1.288	85.963	2.493
Sudeste	218.293	2.464	23	-	67	-	10.190	174	208.013	2.290
Sul	73.853	1.659	4	-	99	2	5.918	216	67.832	1.441
Centro Oeste	33.415	800	8	-	16	12	6.803	244	26.588	544

Fonte: MEC/INEP

Quadro 20 Ensino médio - percentual de funções docentes por grau de formação

Ensino Médio
Percentual de Docentes por Grau de Formação - Brasil e Grandes Regiões - 2002

Regiões Geográficas	Percentual de Docentes por Grau de Formação					
	Até Fundamental		Médio Completo		Superior Completo	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ensino Médio						
Brasil	0,1	0,2	10,4	21,8	89,5	78,0
Norte	0,0	-	15,3	19,3	84,6	80,7
Nordeste	0,1	0,1	19,4	34,0	80,5	65,9
Sudeste	0,0	-	4,7	7,1	95,3	92,9
Sul	0,1	0,1	8,0	13,0	91,8	86,9
Centro Oeste	0,1	1,5	20,4	30,5	79,6	68,0

Fonte: MEC/INEP

Quadro 21 Taxa de docentes por grau de formação atuando no ansino medio

Quanto aos salários, os professores das áreas rurais recebem remuneração bem inferior aos que trabalham nas cidades. Os questionários do SAEB, fornecem indicadores de que os professores da 4ª e 8ª série do ensino fundamental, em exercício na área rural, recebem praticamente a metade do salário dos que atuam na área urbana.

A participação em formação continuada, para os professores que atuam na 4ª série do ensino fundamental, apresenta-se equivalente, ao se comparar a área urbana e rural. No entanto, os resultados do SAEB mostraram que para os professores da 8ª série do ensino fundamental a situação é profundamente desproporcional, com apenas 19,4% dos que atuam na área rural tendo participado de formação continuada. Na área urbana esse percentual sobe para 86,6%.

Quadro 22 Percentual de docentes que participam de formação continuada

Percentual de docentes que participam de formação continuada - Brasil - SAEB/2001

Localização	Participação em Formação Continuada (%)	
	Urbana	Rural
Ensino Fundamental		
4ª série	89,4	87,4
8ª série	86,6	19,4

Fonte: MEC/INEP - SAEB/2001

CAPITULO III: A EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO RURAL NA ÚLTIMA DÉCADA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O sistema de educação implementado no Brasil é fortemente marcado pelo modelo excludente de desenvolvimento do campo brasileiro. Durante séculos serviu à classe dominante, sendo inacessível para grande parte da população rural, principalmente pela concepção vigente de que para desenvolver o trabalho agrícola não seria necessário o letramento. Para as elites do Brasil agrário, as mulheres, os indígenas, os negros e os trabalhadores rurais prescindiam do aprendizado da leitura e da escrita. E por essa razão foram excluídos do processo educativo por muito tempo, resultando hoje, na constatação de que o meio rural brasileiro, apresenta os mais baixos índices de escolaridade do mundo.

A inexistência de um sistema educacional de qualidade revela o descompasso entre a educação ofertada para o urbano e a que temos presente no rural. Na maioria das regiões brasileiras, até a década de 70, sequer prédios escolares haviam sido construídos. Ficava a cargo da iniciativa de particulares e da comunidade a improvisação de locais ou a construção de prédio para funcionamento das escolas.

Embora o discurso da universalização da educação esteja sendo veiculado nos meios políticos-educacionais, essa é uma questão que precisa ser aprofundada. Parte das crianças e jovens que freqüentam a escola básica, já estiveram na escola e abandonaram os estudos, mostrando que existem outras causas relacionadas ao acesso e permanência na escola, tais como a precariedade do ensino e às condições de exclusão e marginalidade social em que vivem parcelas significativas da população brasileira. Daí assistirmos à baixas taxas de conclusão do ensino fundamental e ainda a alta seletividade do próprio sistema, através do número de evasão e de repetência escolar, problemas, que acabam refletindo no ensino médio.

Esse quadro é resultante de um processo econômico, social e cultural e das políticas educacionais que foram traçadas para a educação. Historicamente, o sistema de educação no meio rural brasileiro não teve diretrizes políticas e pedagógicas específicas, nem dotação financeira que possibilitassem institucionalização e manutenção de uma escola de qualidade em todos os níveis. O campo não constituía um espaço prioritário para ação institucionalizada do Estado através de diferentes políticas públicas e sociais. Pelo contrário, sempre foi tratado, pelo poder público, com políticas compensatórias, através de projetos, programas e campanhas emergenciais e sem continuidade, com ações justapostas e concepções de educação até mesmo contraditórias. Essa carência de políticas públicas específicas para a educação do campo, é um dos fatores que tem contribuído para impedir o seu desenvolvimento efetivo. De acordo com Abramovay[26], O principal obstáculo à acumulação de capital social no meio rural é a existência de um ambiente educacional incompatível com a noção de desenvolvimento. Os indicadores educacionais rurais do Brasil estão entre os piores da América Latina(...). Tanto é que tendem a ficar na atividade agrícola aqueles

[26] Abramovay (2000)

jovens que alcançam o pior desempenho escolar. Cria-se um círculo vicioso em que permanecer no rural associa-se a uma espécie de incapacidade pessoal de trilhar o suposto caminho do sucesso que consiste em migrar, e ao mesmo tempo, em que não se investe na valorização do conhecimento nas regiões interioranas que se identificam cada vez mais como um reduto dos que não conseguiram sair, os velhos e dos aposentados.

Segundo Furtado & Brandão[27], no que pesem os esforços para a ampliação da oferta pública de educação, não há dado estatístico que reflita verdadeiramente a situação, quando comparado ao vivenciar de perto esta realidade. São comuns as cenas de escolas improvisadas em baixo de árvores, em galpões, prédios de igrejas, entre outros. Ainda hoje, encontram-se salas de aula que sequer possuem carteiras ou quadro de giz. As crianças sentam-se no chão e escrevem com carvão. Livros, papel, lápis de cor, são freqüentemente objetos de sonho, que somente algumas vezes se concretizam. Os jovens e adultos, à luz da "lamparina", esforçam-se para acompanhar com bastante dificuldade o que a professora escreve no quadro, porque, além disso, há aqueles que não têm boa visão e carecem de óculos.

A força de luta dos movimentos sociais do campo, em especial as lutas travadas pelo Movimento dos Sem Terra (MST), para o reconhecimento da problemática da Reforma Agrária e da educação de seus militantes, contribuiu fortemente para trazer à tona preocupações, interesses e até novas políticas públicas, que embora ainda tendo o caráter compensatório, abriram para a participação dos movimentos sociais e colocaram a educação do campo na ordem do dia.

Na década de 90 a partir das pressões dos movimentos sociais do campo, surgem iniciativas institucionais para a criação de uma agenda voltada para o encaminhamento de políticas para a educação no campo, envolvendo segmentos da sociedade organizada.

O Plano Nacional de Educação de 1997, embora não apresente dados específicos sobre a exclusão no meio rural, afirma que os maiores índices das crianças fora da escola estão concentrados *nos bolsões de pobreza existentes nas periferias urbanas e nas áreas rurais* (1997:31). Apesar disso, quando foram pensados os Parâmetros Curriculares da Educação Nacional (PCN), a especificidade da zona rural foi deixada de lado. As políticas públicas têm historicamente priorizado a zona urbana, dado que as escolas no meio rural são consideradas mais caras e tornam-se inviáveis.
Assim esta realidade vem aos poucos sendo desvendada através da visibilidade que têm conseguido ter os movimentos sociais, não só por suas lutas, bem como pelas parcerias estabelecidas com as universidades, com organizações não governamentais (ONGs) e diferentes instituições nacionais e estrangeiras, que têm possibilitado experiências e estudos que considerem os sujeitos, atores das descobertas das contradições da sua realidade e que os possibilitem ganhar voz.

[27] Furtado, Eliane Dayse &Brandão, Maria de Lourdes (1999: 15)

Um dos resultados concretos dessas lutas, foi a implantação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), um programa de educação de trabalhadores rurais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, que será tratado a seguir:

1 O Programa Nacional de Educação na Reforma Arária – PRONERA

O PRONERA foi criado a partir das pressões advindas de um grande encontro de educadores da Reforma Agrária, ocorrido em julho de 1997, o I Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária (ENERA), promovido em parceria pelo MST, pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (UNICEF), pelo Conselho Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e Universidade de Brasília (UNB), tendo incorporado outras universidades e organizações sociais como participantes, como foi o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG).

Representa uma proposta que tem o caráter singular de ser uma política pública específica de Educação de Jovens e Adultos em áreas de reforma agrária, proposta pelo governo federal, como resposta à uma articulação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). O encontro colocou na pauta de reivindicações ao governo federal, a exigência no âmbito das ações governamentais da reforma agrária, de uma saída para a educação nos assentamentos. Após negociações fruto de exigências bilaterais foi decidido a implantação de um programa que deveria num primeiro momento atender ao problema do analfabetismo e suprir emergencialmente a formação dos professores (monitores) envolvidos na ação alfabetizadora, mas com o caráter de provocar a inserção daqueles jovens e adultos na escola básica, logo após o início de sua alfabetização.

O Programa, apresenta como objetivo geral, fortalecer a educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista a escolarização e contribuir para o Desenvolvimento Rural Sustentável. E, como objetivos Específicos: • Alfabetizar e oferecer formação e educação fundamental a jovens e adultos nos Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária; • Desenvolver a escolarização e formação de monitores para atuar na promoção da educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária; ação indissociável do processo de alfabetização; • Oferecer formação continuada e escolarização média e superior aos educadores de jovens e adultos - EJA - e do ensino fundamental nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária; • Oferecer aos assentados escolarização e formação técnico-profissional com ênfase em áreas do conhecimento que contribuam para o Desenvolvimento Rural Sustentável; • Produzir e editar os materiais didático-pedagógicos necessários à consecução dos objetivos do programa.

População atendida pelo PRONERA

São os jovens e adultos analfabetos e/ou com escolarização fundamental incompleta, monitores e educadores do ensino fundamental, moradores de Projetos de Assentamento da Reforma Agrária criados pelo INCRA ou por Órgãos Estaduais de Terras, desde que haja parceria formal entre o INCRA e esses órgãos. Contribui na formação dos alunos universitários que atuam no acompanhamento do trabalho dos monitores e na coordenação pedagógica. Além destes, as próprias comunidades assentadas e as comunidades circunvizinhas, também são beneficiadas.

Resultados

O PRONERA pelo vínculo no processo de gestão com as universidades e por sua orientação pedagógica, tem sido um campo fértil para as pesquisas universitárias, especialmente as de caráter qualitativo. Isso tem possibilitado na área de alfabetização de jovens e adultos, novas experiências, inovações pedagógicas antes inviáveis ou que aconteciam em escala reduzida, em programas federais que costumam ter um caráter centralizador e vertical. Um verdadeiro trabalho de etnografia tem sido realizado nas escolas[28] do PRONERA. Isso tem mostrado suas dificuldades, mas antes de tudo, a riqueza da construção que vem se dando, ao mesmo tempo, que abre caminho para a construção de uma pedagogia que parte da realidade próxima, local e do educando, apontando para a perspectiva de um desenvolvimento sustentável do campo.

Embora o Programa careça de uma metodologia sistemática de avaliação interna e externa que lhe permita visualizar os impactos na educação e suas repercussões sócio-econômicas, as pesquisas têm mostrado através de critérios qualitativos e quantitativos que permitem dizer que apresenta sinais de mudanças positivas, capazes de garantir sua viabilidade, continuidade e possibilidades de se transformar em política pública. Sua orientação pedagógica representa para os movimentos sociais uma alternativa em relação a outros programas de alfabetização que usam materiais produzidos por especialistas, mas distantes da realidade, na maioria das vezes, dirigidos a um público urbano, e que são divulgados e distribuídos pelo MEC, para todo o país. Não apenas isto, mas antes de tudo, possibilita a elaboração de políticas que estejam de acordo com essa realidade. Bastaria que tivéssemos políticas públicas integradas, concomitantemente atuando no campo, tendo os trabalhadores rurais, os povos do campo de modo geral, como sujeitos do processo de desenvolvimento, em trabalho participativo, cooperativo e solidário, com técnicos que atuassem no rural, formados e capacitados para esta abordagem.

O programa possibilitou a proliferação de pesquisas de mestrado, doutorado e pós-doutorado que vêm sendo realizadas por professores e alunos que participaram, ou participam, ativamente do PRONERA, assim como despertou na sociedade civil o interesse pela questão educacional no campo. Daí seu reconhecido mérito de ter aproximado o universo acadêmico e a sociedade da realidade educacional rural

[28] Assim chamadas porque não se limitam à sala de aula de alfabetização, existe um arranjo específico que as universidades vêm promovendo em cada estado, para o processo de escolarização dos monitores e coordenadores locais.

brasileira e de despertar e familiarizar diferentes setores universitários com a problemática da reforma agrária no país.

O PRONERA, a despeito de seus problemas de operacionalização, atinge milhares de analfabetos, praticamente, no Brasil inteiro. No ano de 2001, foram estimados cerca de 60.000 alunos, o que exige, aproximadamente, a capacitação, e na maioria das vezes escolarização de 5ª a 8ª e ensino médio, de cerca de 3.000 monitores, o envolvimento de 300 alunos universitários e a participação de 600 professores universitários, sem contar com funcionários das universidades e militantes dos movimentos que passaram a colaborar (Fragoso, 2001).

Para os movimentos sociais estes números representam uma grande conquista, além da experiência ter propiciado um maior contato entre eles e as universidades, através das parcerias. Isso oportuniza um assessoramento técnico-pedagógico contínuo, necessário para melhoria da qualidade das atividades educacionais, principalmente do MST, que já tem uma proposta pedagógica pensada e estruturada.

Como um programa relativamente novo e que muito vem lutando para sua consolidação, e até mesmo para sua transformação em política pública universal, o PRONERA carece ainda de uma avaliação externa, sistemática e quantitativa que nos forneça dados concretos mais precisos.

O que no momento (2003) é possível dizer, é que 57 universidades públicas estabeleceram convênio com o PRONERA através das superintendências regionais do INCRA; é responsável pela formação de cerca de 100 mil trabalhadores rurais; cerca de 5 mil monitores completaram o ensino fundamental (alguns o médio); vários grupos de pesquisa foram criados nas universidades; tem crescido o apoio aos cursos de formação profissional de nível médio, em magistério, técnico em agropecuária e em administração de assentamentos rurais; três cursos de formação de educadores em nível superior e mais 2 em processo de aprovação.

2 Outras ações governamentais/ políticas

A movimentação nacional em torno do PRONERA, foi tamanha que trouxe para a pauta das negociações governamentais a educação do campo. E dessa forma várias instituições mobilizam-se para a realização da Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo, que teve como principal mérito recolocar, sob outras bases, o rural, e a educação que a ele se vincula. Hoje vem sendo ela fortemente discutida em outros âmbitos que também dizem respeito à vida rural.

Por outro lado, as discussões sobre desenvolvimento sustentável estão gradativamente incorporando a importância do papel da educação não mais dentro daquela visão ingênua que havia dominada décadas precedentes. Isso tem gerado novas políticas, regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases, criação de Conselhos, entre outros.

Um exemplo disso, é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional Sustentável (CNDRS), que traz a discussão de uma nova Educação para a população rural inserida na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável, porque considera este conselho que a Educação Rural (ER) *é estratégica* ,pois dela depende em grande parte a formação dos capitais humano, social e ambiental, que juntos com o capital físico e financeiro constituem-se nos cinco ativos essenciais para o desenvolvimento. Por esse motivo a política de educação para a população rural deve se integrar as políticas dos recursos físicos (acesso a terra , investimentos em máquinas, benfeitorias), recursos financeiros (créditos de produção em geral) e meio ambiente (na perspectiva de sua sustentabilidade). Depreende-se portanto que o *primeiro objetivo* a ser perseguido pela nova E.R. é a (1.)*universalização do ensino básico e profissional* a toda sua população. Além da sua universalização a "nova E.R." ainda pretende diferenciar-se tanto na priorização do desenvolvimento de *novas competências*, como ao assumir *as singularidades e especificidades da E.R*. sem perder seu vínculo com as diretrizes das políticas educacionais de caráter universal.(Pimenta [29]

A escola foi institucionalizada no campo sem levar em conta os seguintes aspectos: a população a quem se destinava, o contexto onde estava situada, as relações sociais, produtivas e culturais e a necessidade de formação sócio-profissional desse povo. Ainda sobre os eventos sucessivos que mostram a valorização da escola do campo nos dias de hoje, cabe especialmente destacar a aprovação do parecer nº 36 de 2001 e da Resolução nº 01 de 2002, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que institui as *Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo*, reconhece o papel estratégico da educação no desenvolvimento rural sustentável dos estados e municípios; reafirmando, assim, a prioridade que a Educação para a população rural deve ocupar no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). Eis o texto inicial do documento:

A Câmara da Educação Básica – CEB, no cumprimento do estabelecido na Lei nº 9131/95 e na Lei n° 9394/96 – LDB, elaborou diretrizes curriculares para a educação infantil, o ensino fundamental e o médio, a educação de jovens e adultos, a educação indígena e a educação especial, a educação profissional de nível técnico e a formação de professores em nível médio na modalidade normal. A orientação estabelecida por essas diretrizes, no que se refere às responsabilidades dos diversos sistemas de ensino com o atendimento escolar sob a ótica do direito, implica o respeito às diferenças e a política de igualdade, tratando a qualidade da educação escolar na perspectiva da inclusão. Nessa mesma linha, o presente Parecer, provocado pelo artigo 28 da LDB, propõe medidas de adequação da escola à vida do campo.

[29] Pimenta, Luiz Fernando de Mattos (s/d: p.1)

O presente Parecer, além de efetivar o que foi prescrito no texto da Lei, atende demandas da sociedade, oferecendo subsídios para o desenvolvimento de propostas pedagógicas que contemplem a mencionada diversidade, em todas as suas dimensões.

Foi de vital importância a ação provocadora dos Movimentos Sociais, que envolveu os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, a Secretaria de Ensino Fundamental (SEF)/MEC, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), as Universidades e instituições de pesquisa, o Conselho Nacional e Desenvolvimento Rural Sustentável, as ONG's e os demais setores que, engajados em projetos direcionados para o desenvolvimento socialmente justo no espaço diverso e multicultural do campo, confirmam a pertinência e apresentam contribuições para a formulação das diretrizes.

Em 2003, o Ministério da Educação institui um Grupo Permanente de Trabalho para tratar da questão da educação no campo, cuja missão é reunir os movimentos sociais e as instâncias oficiais com o objetivo de discutir e definir as políticas que efetivamente atendem às necessidades educacionais e sejam um instrumento para o desenvolvimento sustentável do Brasil do campo. Espera-se que toda essa movimentação, estudo, debates, envolvendo as mais diversas instituições e a sociedade civil na construção de uma nova educação no campo consiga promover uma educação específica e diferenciada que ajude na formação humana, emancipadora e criativa, assumindo de fato a identidade do meio rural. Identidade essa que se expresse não só como forma cultural diferenciada, mas principalmente como ajuda efetiva no contexto específico, no sentido não só da erradicação do analfabetismo e da escolarização, bem como da construção de um projeto de desenvolvimento que elimine a fome e a miséria, que fortaleça a identidade e autonomia dos povos do campo.[30]

CAPITULO IV: EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA RURAL

1 Escolas Família Agrícola (EFA)

As EFA são entidades educativas que promovem o desenvolvimento sustentável do meio rural, por meio de um processo de formação dos jovens, com ênfase no desenvolvimento de um espírito de solidariedade (UNEFAB)[31]. São escolas que atendem jovens oriundos de famílias que exercem atividades profissionais ligadas ao setor agropecuário, sendo na sua maioria composta por pequenos proprietários rurais. Tem suas raizes históricas vinculadas às experiências francesas de Maisons Familiales Rurales, originadas no sudoeste da França, em 1935, por meio da mobilização e organização de um grupo de famílias de pequenos agricultores na busca de alternativa de formação para seus filhos. Da França a proposta expandiu-se gradativamente para outros países e continentes, e, na década de 60, chegou à América Latina. No Brasil tiveram início em meados dos anos 60, no sul do Estado do Espírito Santo e sua

[30] Furtado, Eliane Dayse & outros (1999)
[31] União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil (2002)

expansão e diversificação para diversos Estados e regiões brasileiras deu-se a partir de 1988.

1.1 O sistema de ensino

Nos cursos reconhecidos como cursos regulares o sistema de ensino é o seriado, assim como em todos os cursos de ensino médio. Nos cursos reconhecidos como ensino de suplência o sistema é o multiseriado, sendo o critério de ingresso dos alunos a idade acima de 14 anos.

A escolarização divide-se entre: a) ensino fundamental de 5ª a 8ª série, em que além de uma formação geral ocorre a introdução ao mundo do trabalho, e o ritmo de alternância adotado é de uma semana na EFA e uma semana na propriedade agrícola; b) ensino médio integrado à educação profissionalizante, com duração que varia de 3 a 4 anos dependendo das exigências sócio-econômicas e culturais da região. Nestes, o ritmo é de quinze dias na EFA e quinze dias na propriedade. Nos cursos reconhecidos como ensino de suplência o ritmo da alternância passa a ser de uma semana na EFA e duas semanas na propriedade.

1.2 Número de alunos, escolas e sua localização

Existem aproximadamente 152 unidades em 17 estados brasileiros (112 em funcionamento e 40 em processo de implantação), sendo que das unidades em funcionamento 103 destinam-se à formação em nível de ensino fundamental e 21 à formação em nível do ensino médio profissionalizante[32].

Quadro 23 Números de alunos, escolas e sua localização

Região Sudeste				Região Nordeste					Região Norte				Região Centro-Oeste			
ES	MG	RJ	SP	BA	MA	PI	CE	SE	RO	AP	PA	AM	GO	TO	MS	MT
23	14	04	01	33	10	08	01	01	04	04	02	01	02	12	01	01
Total de EFAs implantadas: 112, sendo 103 de Ensino Fundamental e 21 de Ensino Médio																
Em implantação: 40 EFAs																

Segundo informações da UNEFAB, essas Escolas atendem no Brasil em torno de 13.000 jovens, envolvendo no seu projeto educativo uma média de 8.000 famílias de agricultores e 3.000 comunidades rurais. Em cada ano letivo ocorre o ingresso de 4.000 alunos, na sua maioria filhos de pequenos agricultores, de meeiros, de assalariados agrícolas e de assentados rurais. Apenas um pequeno percentual, em torno de 5%, são jovens oriundos de famílias de médios agricultores.

[32] UNEFAB (2002).

O número de professores, no caso denominados de monitores, envolvidos nas experiências educativas das Escolas Família Agrícola encontra-se, atualmente, em torno de 550 profissionais, sendo a média de quatro monitores nas escolas de ensino fundamental e sete monitores nas escolas de ensino médio.

1.3 Metodologia e estratégias

O modelo pedagógico das EFA, baseia-se em três pontos: a alternância, de formação agrícola na propriedade com a formação teórica geral na escola que, além das disciplinas básicas, engloba uma preparação para a vida associativa e comunitária; a ênfase na participação das famílias e comunidades na condução do projeto educativo e na gestão político-administrativo da escola; formação integral do jovem, nos níveis profissional, humano e sócio-cultural.

O currículo busca propiciar uma formação que compreenda aspectos profissionais, escolares, humanos, éticos, sociais, espirituais e ecológicos. Procura adaptar-se à realidade do meio em que vivem os alunos. Busca atender à realidade da cultura rural, as peculiaridades regionais e locais da vida no campo mediante o interesse e aprovação da Associação de cada Escola Família Agrícola e segundo a legislação e resoluções vigentes (Regimento da EFA Chico Mendes). São trabalhadas as disciplinas da Base Nacional Comum, destinadas à formação geral que pode variar de acordo com as necessidades e objetivos de cada escola. Há também as atividades complementares: plano de estudos, aulas práticas, práticas realizadas na propriedade familiar, que são atividades comuns a todas as escolas. O ensino é organizado através do Plano de Formação que é uma forma de contextualizar a formação e de articular os saberes da vida com o saber oficial, associando-se de forma interdisciplinar e progressiva segundo as condições de aprendizagem dos alunos.
Os monitores elaboram um Plano de Curso Orgânico que parte de temas geradores e desenvolve o conteúdo progressivamente, em que relacionam os assuntos a serem estudados em determinados períodos letivos. Esse plano dá origem a Planos de Ensino e de Aula. Parte, assim, da formulação dos objetivos gerais do curso para os objetivos específicos de cada região, para um levantamento de questões de interesse dos agricultores, para uma divisão dos temas em unidades de ensino e, por fim, para a programação das sessões escolares (semana de estudos na escola).

A execução das atividades práticas é realizada na própria escola, que dispõe de uma área ou propriedade agrícola anexa, cultivada pelos alunos como unidade de ensino, de demonstração e de produção. Os alunos, além das aulas práticas realizadas no meio escolar, são responsáveis nas suas tarefas diárias pelo cuidado das plantações e dos animais.

Os instrumentos pedagógicos da alternância são:

- Plano de Estudo – É uma pesquisa que o aluno realiza sobre sua realidade de vida sócio-econômica, elaborada a partir de temas previamente escolhidos na sessão escolar e trabalhado durante a sessão familiar;

- O Caderno da Realidade: É uma pasta (port folio) onde o aluno vai recolhendo as pesquisas, sínteses pessoais e grupais, esquemas, desenhos, croquis, fotografias e demais atividades decorrentes do Plano de Estudo;
- Colocação em Comum: É o espaço da socialização do Plano de Estudo, no meio escolar, transformando o saber de cada um dos alunos num saber grupal, a partir de questionamentos a serem aprofundados nas diversas matérias e atividades, gerando um texto, uma síntese;
- Fichas Pedagógicas: Reúnem os conhecimentos do saber popular com o saber científico, num esquema metodológico interativo, propondo a construção do conhecimento a partir da realidade do aluno;
- Visitas de Estudo: São realizadas em propriedades ou instituições com a finalidade de ampliar e complementar o tema do Plano de Estudo. Oportuniza o confronto do saber pessoal e grupal com o saber dos outros. Possibilita descobrir outras profissões, outras idéias e experiências;
- Palestras: para aprofundar temas ligados Plano de Estudo;
- Visita às famílias: realizada pelos monitores, visa a interação escola x família nos aspectos, social, pedagógico e técnico. É um meio de acompanhamento das atividades de retorno (experiências) provocadas pelo Plano de Estudo;
- Experiências: são atividades de retorno de cada Plano de Estudo, realizadas pelos alunos na propriedade da Escola da Família Agrícola ou em casa ou em outras propriedades;
- Projeto Pessoal: Cada aluno será acompanhado na construção do seu projeto profissional ou de continuidade nos estudos;
- Estágios: Realizado nas duas últimas séries do Ensino Fundamental e tem a finalidade de descobertas das atividades profissionais do meio e ajudar na orientação vocacional do jovem.

A avaliação dá-se sobre a pesquisa do Plano de Estudo, a Colocação em Comum, as atividades de retorno, além dos conteúdos trabalhados nas matérias lecionadas no período e nas demais atividades, como visitas de estudo, palestras, serões[33].

1.4 Gestão

As EFAs, por princípio, são geridas por uma Associação de Pais, alunos, lideranças e entidades comunitárias, responsável pela direção e gerenciamento da escola, cujo organograma funcional envolve uma Diretoria; uma Secretaria; uma Gerência Técnica-Administrativa; uma Seção de Atividades Administrativas e uma Seção de Atividades Técnicas-Pedagógicas[34].

Os monitores, além das suas funções ordinárias, também assumem algumas funções na manutenção e organização da administração da EFA, como a responsabilidade de determinados setores das atividades produtivas da propriedade agrícola da escola, o desenvolvimento de atividades de contabilidade, de secretaria, assim como da

[33] Regimento da EFA Chico Mendes (s/d).
[34] Queiroz (1997)

responsabilidade na coordenação geral da escola. A indicação do Diretor normalmente é realizada pela Associação da EFA, que assume o papel de assessor da diretoria da Associação da EFA, com direito a voz e voto nas reuniões e assembléias[35].

O financiamento das Escolas Família é fruto de negociações entre as Associações das escolas com os poderes públicos, seja em nível estadual e/ou municipal. Existem, ainda, situações em que são os agricultores que mantêm 60% dos recursos de manutenção. Várias escolas contam, também, com recursos financeiros advindos de projetos realizados em parceria com ONG's nacionais e internacionais e com Fundações.

1.5 Resultados

Segundo trabalho do INEP[36], na bibliografia consultada, existem controvérsias quando se trata de evasão. De um lado, afirma-se que o índice de evasão nas EFA é considerado como sendo muito baixo, chegando em algumas escolas a ser quase nula. Todavia, Queiroz[37], aponta em seu estudo a existência de um alto índice de evasão escolar, em torno de 43%. A verdade é que varia de estado para estado e não há muitos estudos que comprovem uma ou outra opinião.

As concepções dos envolvidos de maneira geral contemplam o desejo e o compromisso na construção de uma escola e uma educação específica e diferenciada, que contribui para a permanência e resistência dos jovens agricultores na terra e no campo, para a melhoria das suas condições de vida e de trabalho. No caso especifico dos monitores, "suas representações sobre a escola convergem para um aspecto comum: a valorização da EFA como espaço de formação escolar que, valorizando a realidade e a cultura do campo, tem o papel de formação de sujeitos críticos e participativos no processo de busca das transformações necessárias ao meio rural[38].

Apresentam como dificuldades: as especificidades da pedagogia da alternância; problemas de infra-estrutura, transporte escolar e de espaço para atividades esportivas; número excessivo de matriculados, dificultando o acompanhamento no meio familiar; relacionadas aos monitores a rotatividade, ausência de capacitações e técnicas pedagógicas. Os aspectos positivos são: os conteúdos práticos do currículo, a ênfase na formação pessoal do aluno, manutenção do vínculo do aluno no meio rural, o sistema de internato, as vivências e atividades em grupo, o bom relacionamento no meio escolar e o potencial do Plano de Estudo.
As escolas possuem uma grande inserção na comunidade, já que, na maioria, sua criação ocorre a partir do envolvimento e mobilização dos membros da comunidade e das famílias interessadas em uma educação diferenciada para seus filhos. Esta inserção é viabilizada pelos instrumentos pedagógicos da alternância, principalmente, por meio das visitas às famílias realizadas pelos monitores e da realização das

[35] Regimento EFA Chico Mendes (s/d)
[36] INEP (2003)
[37] Queiroz (1997, p.186)
[38] idem

pesquisas do Plano de Estudo pelos alunos. As escolas são consideradas uma extensão da comunidade

2 As Casas Familiares Rurais (CFR)

As CFR constituem uma outra vertente das experiências brasileiras de formação em alternância, vinculadas ao movimento internacional das Maisons Familiales Rurales (MFR). Foi na década de 80 coincidindo com fase de efetiva expansão das Escolas Família Agrícola, que ocorreu a implantação das primeiras experiências de Casas Familiares Rurais, inicialmente no nordeste brasileiro. Todavia, foram experiências que nasceram e tiveram seu desenvolvimento totalmente desvinculado do movimento das EFA, constituindo-se sob orientação direta da Union Nationale des Maisons Familiales Rurales (UNMFR).

Atualmente vem ocorrendo uma acentuada expansão das Casas Familiares Rurais no nordeste brasileiro, com uma previsão de que, nos próximos três anos, haverá a existência de mais de cinqüenta na região. Nessas ações de expansão, destaca-se o envolvimento de entidades e ONGs internacionais, voltadas para a área de desenvolvimento rural. Uma característica daí decorrente é que há uma articulação muito maior das Casas Familiares Rurais com as Secretarias de Agricultura que com as Secretarias de Educação.

2.1 Sistema de ensino

As Casas Familiares Rurais ministram seus cursos de formação apenas em nível do ensino fundamental, de 5ª a 8ª série. É realizado em 3 (três) anos, englobando um total de 42 semanas letivas de ensino presencial, na Casa Familiar Rural ; 108 semanas letivas de aula a distância, na propriedade. Em cada ano são 14 semanas letivas de ensino presencial e 36 semanas letivas de ensino a distância. O ritmo de alternância adotado é de uma semana na Casa Familiar e duas semanas na propriedade, com os alunos perfazendo uma média de quatorze semanas/ano no centro de formação.

2.2 Distribuição das Casas Familiares no Brasil

Atualmente, conforme quadro abaixo, o movimento nacional das CFRs conta com aproximadamente 125 unidades sendo, 97 em funcionamento e 28 em processo de implantação, em 14 estados brasileiros (ARCAFAR) [39].

[39] Arcafar (2002)

Quadro 24 Distribuição das Casas Familiares no Brasil.

Região Sul			Região Norte			Região Nordeste						Região Sudeste	
RS	SC	PR	PA	AM	RR	PE	MA	PB	RN	PI	BA	SP*	MG
07	22	38	07	01	01	02	03	01	01	01	01	10	01
Total de CFRs implantadas: 97													
Em implantação: 28													

Fonte: ARCAFAR - 2002

2.3 Aspectos pedagógicos e metodologia

Três princípios orientam o processo de formação: a utilização da alternância e seus instrumentos pedagógicos, a consideração da realidade de vida destes jovens como ponto de partida da formação e o envolvimento e participação das famílias no processo de formação. Os dois grandes desafios são: garantir ao aluno o acesso ao conhecimento científico, universal, conforme ao currículo básico do ensino fundamental; e assegurar o conhecimento técnico-científico pertinente a exploração agrícola[40].

Em sua proposta curricular apresentam como objetivos a educação dos jovens para a cidadania, para a vida em comunidade, para soluções de problemas individuais e coletivos, para formação de agricultores com conhecimento amplo e específico da realidade em que atua. A CFR tem o compromisso de aliar a formação técnica com a formação geral. Para tanto, a proposta se efetiva por meio do instrumento pedagógico denominado "Plano Geral de Formação", composto por Planos de Estudo que são elaborados conjuntamente com a participação dos jovens e de suas famílias, por meio da Pesquisa Participativa. Na elaboração dos Temas de Estudo, os monitores contam com a participação de profissionais ligados à área da educação, agricultura, saúde e outras. A partir do planejamento dos temas é feito a ligação dos diferentes conteúdos científicos com as disciplinas de formação geral.

O currículo é sempre montado visando associar as matérias básicas: matemática, física, história, química, português e outras, às atividades agrícolas desenvolvidas no município, como milho, suíno, feijão, saúde, etc. Assim, no momento em que o jovem está aprendendo sobre milho e o seu plantio, procura-se trabalhar o conteúdo da matemática, necessários e relacionados às atividades rurais, como cálculos para medição da área da propriedade, da lavoura plantada, e assim por diante. Nesta perspectiva é que também são desenvolvidas as outras disciplinas. Os currículos são elaborados a partir de temas sugeridos pela Associação, temas que são delineados em função do calendário agrícola, variando de acordo com cada região.

Os temas desenvolvidos durante os três anos são orientados por quatro grandes eixos: Humano, Vegetal, Animal e Conteúdos diversos. A partir destes eixos, os conteúdos ramificam-se em temas próprio à cada região onde a CFR encontra-se inserida.

[40] Projeto de reconhecimento das CFRs, SEE/SC (1996).

- Eixo Humano: engloba conteúdo das áreas de saúde e saneamento - higiene e doenças; Alimentação; Economia Geral - Crédito Rural; Administração, Planejamento, Administração do lar, Animação e Comunidade.
- Eixo Vegetal: engloba conteúdos relacionados a cultura do Milho, Fruticultura, cultura da Soja, a cultura do Trigo, Plantas Medicinais, Horticultura e Silvicultura.
- Eixo Animal: engloba conteúdos relacionados a Bovinocultura de leite, Bovinocultura de corte, Suinocultura, Avicultura, Piscicultura e Pequeno animais.
- Eixo outros Conteúdos: engloba conteúdos relacionados a questões de Solos, Mecanização Agrícola, Agrotóxicos, Industrias Rurais, Associativismo e Cooperativismo, Saneamento ambiental, Paisagismo, Artesanato, Irrigação e Drenagem.

Organização do Ensino

O regime de funcionamento das Casas Familiares é o de semi-internato, por meio da pedagogia da alternância que prevê um ritmo de uma semana presencial,no ambiente escolar, um total de 14 semanas de atividades letivas, e duas, no ambiente familiar/produtivo, perfazendo, 39 semanas de atividades práticas na propriedade. Durante as duas semanas na propriedade ou no meio profissional, o jovem realiza um Plano de Estudo, discute sua realidade com a família, com os profissionais e provoca reflexões, planeja soluções e realiza experiências na sua realidade, disseminando assim novas técnicas nas comunidades. Recebe visitas sistemáticas de acompanhamento e orientação dos monitores nas eventuais dificuldades encontradas no desenvolvimento das atividades práticas e teóricas. Durante a semana na Casa Familiar Rural, os jovens colocam em comum com ajuda dos monitores, os problemas, as situações levantadas na realidade, buscam novos conhecimentos para compreender e explicar os fenômenos científicos.

Através os cursos profissionais com fichas pedagógicas que fazem parte da Pedagogia da Alternância são integradas a formação geral (interdisciplinaridade), a educação social e humana, e o desenvolvimento do espírito de trabalho em grupo.

Uma equipe de monitores, das áreas de Ciências Agrárias e Economia Doméstica, entre outras, é responsável pela organização, pela dinamização das atividades docentes, e pela elaboração, em conjunto com os pais da Associação da CFR e Órgãos, de um Plano de Formação, sempre respeitando o calendário agrícola local. Os monitores têm apoio e assessorameno técnico e pedagógico das entidades locais e estaduais. Acompanham o trabalho, o projeto pessoal de cada jovem e particularmente, através das visitas nas famílias durante os períodos de alternâncias. Os instrumentos utilizados no processo educativo são os mesmos das EFAs, já descritos anteriormente.

Um outro aspecto destacado no cotidiano das CFRs refere-se a existência de um clima educativo favorável, proporcionado pela alternância. O número reduzido de jovens por turma na CFR, permite a utilização de uma dinâmica de formação participativa. Os jovens são divididos em pequenos grupos para realizar os mais diferentes tipos de trabalhos que vão desde as atividades domésticas, tais como: limpeza da Casa Familiar, arrumar os quartos, fazer comida, lavar a louça e participar de toda ação

educativa e pedagógica da Casa. Esta ação tem por objetivo criar um ambiente favorável na realização das tarefas, bem como proporcionar uma relação de liberdade e responsabilidade, permitindo a cada jovem firmar-se dentro do grupo, promovendo uma visão interdisciplinar do mundo que o cerca[41].

De acordo com o Regimento Escolar, para a promoção do aluno nas CFRs, considera-se o aproveitamento e a freqüência, sendo obrigatória a freqüência aos estudos intensivos desenvolvidos na CFR, visto que a carga horária maior está prevista para o ensino a distância.

2.4 Gestão

A gestão das CFR é similar à das EFA, sempre amparada pela associação formada pelas famílias dos alunos. Tem estatuto próprio, um conselho com 18 membros, sendo um presidente, um vice-presidente, um secretário, um tesoureiro, três membros do Conselho fiscal, três suplentes e oito conselheiros gerais. O financiamento das escolas decorre das negociações estabelecidas entre as Associações com os poderes públicos, seja em nível estadual e/ou municipal.

2.5 Resultados

Não há informações sistematizadas sobre a permanência dos jovens nas casas. Entretanto há estudos que revelam o que pensam as pessoas envolvidas no processo educativo das CFR, dificuldades, adequação às suas necessidades e expectativas. No estudo de Silva, já mencionado, a escola é avaliada positivamente como espaço de profissionalização do jovem agricultor, como instrumento de desenvolvimento da propriedade rural e como espaço de preparação para uma atuação no meio rural.

Apresentam como dificuldades, a adaptação inicial ao sistema de internato, e às famílias, dificuldades relacionadas as limitações financeiras de algumas delas na implementação de projetos técnicos dos alunos. Quanto aos pontos fortes, são apontados a motivação no processo de formação, a valorização do conteúdo prático da aprendizagem e as vivências em grupo, e a participação das famílias. Quanto as melhorias necessárias, são ressaltados nos aspectos pedagógicos a necessidade de reciclagem de monitores, de ampliação dos níveis de ensino e melhoria dos recursos pedagógicos utilizados, além da melhoria na participação nas atividades da escola, maior segurança e confiança dos pais.

O estudo de Estevam[42], revela expectativas do jovem da CFR, em relação ao seu futuro profissional, após o término do curso: enquanto 87,20% dos entrevistados aspiram continuar na profissão de agricultor, os outros 12,80% pretendem continuar os estudos, mas com profissões associadas ao meio rural, como é o caso do técnico agrícola e do engenheiro agrônomo.

[41] CFRQ (s/d)
[42] (2001)

2.6 Inserção da Escola na Comunidade

"A própria comunidade se constitui como uma associação que participa ativamente do processo de existência e manutenção da Casa Familiar Rural. A família, ao mesmo tempo em que compõe a associação, é contemplada com os novos conhecimentos que os alunos recebem na Casa Familiar Rural. E nesse caso família e Casa Familiar Rural estão intrinsecamente ligadas pelos benefícios que uma oferece a outra" [43].

3 Escola Ativa

A Escola Ativa baseia-se no modelo pedagógico da *Escuela Nueva,* implementada na Colômbia em 1975 e hoje adotada também em diversos países latino-americanos. Inspirou-se no movimento pedagógico-cultural da Escola Nova, no começo do século, que pretendia romper com a educação tradicional, passiva e autoritária. A proposta inclui estratégias inovadoras e recursos pedagógicos visando à melhoria da qualidade e eficiência da educação em escolas multisseriadas, principalmente situadas em áreas rurais.

No Brasil, a Escola Nova/Escola Ativa teve início no Projeto Nordeste/MEC, em 1997, e foi, posteriormente adotada pelo projeto Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), programa de cooperação internacional desenvolvido pelo Ministério da Educação.

3.1 Atores Envolvimos, Localização e Números da Escola Ativa

Segundo dados do Fundescola/MEC, até 2002, havia 2702 escolas distribuídas em 19 estados e 374 municípios adotando o modelo da Escola Ativa. O número de alunos e professores que também estavam envolvidos nesse modelo pode ser visualizado no quadro abaixo.

[43] Projeto de Reconhecimento das CFRs, 1996)

Quadro 25 Número de municípios, escolas, alunos e professores envolvidos na Escola Ativa por Região

Região	Municípios	Escolas	Independizadas	Alunos	Professores
Nordeste	215	1340	73	51892	2348
Centro-Oeste	52	398	49	9221	505
Norte	107	964	113	35008	1447
Total	374	2702	235	96121	4300

Fonte: Coordenação de Modelos Pedagógicos/Fundescola[44]

Em 2003, o número estimado de escolas a serem atingidas é 3609. Os dados comparativos de 1998 até o ano de 2003, demonstram o crescimento no número de escolas que passaram a adotar o modelo pedagógico da Escola Ativa, sendo que o avanço ocorreu nos mesmos estados e municípios que já haviam implementado o modelo em um número reduzido de escolas.

3.2 Organização do Ensino

A estratégia metodológica voltada para classes multisseriadas, esta fundamentada nas seguintes concepções: aprendizagem ativa, centrada no aluno e em sua realidade social; professor como facilitador e estimulador; aprendizagem cooperativa; gestão participativa da escola; avaliação contínua e no processo; e promoção flexível.

Propõe-se a desenvolver um processo de aprendizagem ativo, centrado no aluno, um currículo pertinente e intensamente relacionado com a vida, respeitando o ritmo de aprendizagem, com calendários e sistemas de aprovação e avaliação flexíveis, uma relação mais estreita entre as escolas e a comunidade e a formação de valores democráticos e participativos por meio de estratégias vivenciais. Para isso, combina, na sala de aula, uma série de elementos e de instrumentos de caráter pedagógico e adiministrativo, descritos a seguir:

- Guias de Aprendizagem (modulares) - contemplam a concepção curricular proposta para classes multisseriadas, situadas no meio rural, enfatizando a auto-aprendizagem como princípio educativo, possibilitando que os alunos avancem no seu ritmo próprio durante o processo ensino aprendizagem e de forma autônoma. Os conteúdos das diversas áreas curriculares estão divididos em módulos de aprendizagem. Os módulos

[44] Retirada do Boletim Técnico do Fundescola, 2002, n.63, p.15.

desenvolvem temas fundamentais do plano de aula das matérias curriculares básicas enfatizando temas relacionados às necessidades e características das comunidades às quais se dirigem. Assim, eles têm relação direta com a vida das crianças e da comunidade. Permitem, ainda, que os alunos avancem no seu próprio ritmo durante o processo de ensino aprendizagem uma vez que possibilitam aos alunos trabalhar de forma autônoma, enfatizando a auto-aprendizagem como princípio educativo. A estrutura modular permite, ainda que o aluno, caso se afaste da escola, não tenha que repetir a série no ano seguinte: ao regressar, retoma o módulo que estava desenvolvendo.

- Trabalho em Grupo: assegura a troca de conhecimentos e debates, estimulando o espírito participativo e de colaboração. Alunos organizados em pequenos grupos trabalhando em conjunto ou com o professor, de maneira autônoma, assumindo a responsabilidade pela sua aprendizagem, pesquisando e buscando informações em outros materiais instrucionais e na vida real, orientados pelo professor, pelos colegas e pelos guias de aprendizagem.

- Cantinhos de Aprendizagem: espaços estabelecidos na sala de aula com recursos didáticos variados para cada área básica do plano de aula, onde os alunos podem desenvolver atividades que envolvem manipulação, observação e comparação de objetos ou a realização de experimentos, prática ou pesquisa. É nesse espaço que o aluno também se torna co–responsável pela organização e condução da aprendizagem colaborativa.

- Governo Estudantil: trata-se do processo de escolha da representação dos alunos (presidente e vice-presidente) e sua participação ativa na gestão da escola. Por meio de voto direto, a escolha dos representantes viabiliza e legitima a participação ativa e democrática dos alunos na gestão da escola, quer na parte administrativa, quer na pedagógica.

- Participação da Comunidade: o modelo promove relações estreitas com a comunidade com atividades curriculares relacionadas à sua vida diária e seu ambiente natural e social, visando à formação integral do aluno.

3.3 Metodologia e estratégias

As atividades dos módulos são separadas por seções, cada uma das quais tem uma função muito específica. As *Atividades Básicas* procuram despertar o interesse do aluno para os temas trabalhados em aula, buscam a socialização dos conhecimentos e experiências com relação ao tema, a elaboração e construção de novas aprendizagens a partir da observação, manipulação e análise dos textos e objetos e o fortalecimento da aprendizagem por meio de atividades lúdicas. As *Atividades de Prática* buscam consolidar a aprendizagem pela prática e exercício. As *Atividades de Aplicação e Compromissos* permite ao professor comprovar se o aluno está apto a aplicar o que aprendeu em situações concretas de vida, seja com a família e/ou comunidade.

3.4 Materiais Didáticos e Instrumentos da Escola Ativa

•O *Guia de Aprendizagem ,* ajuda no desenvolvimento do modelo. Junto a cada módulo acompanha a *Ficha de Controle de Progresso* do aluno. Nesta ficha o professor registra se o aluno atingiu os objetivos previstos para cada módulo e disciplina.
•O *Livro de Confidências*, material didático a ser manuseado pelos alunos, no qual eles escrevem espontaneamente sua própria história, retratada nas impressões do dia-a-dia.
•A *Caixa de Sugestões,* meio pelo qual o aluno pode participar escrevendo suas inquietações e sugestões e enviá-las ao professor. Já na *Caixa de Compromissos* os alunos indicam por escrito e voluntariamente, as atividades que decidiram desempenhar por determinado período. Ainda, os alunos manuseiam os seguintes materiais: cartaz de combinados, ficha de controle de presença e livro de participação.
•O *Croqui da Comunidade,* mapa elaborado e utilizado pelos alunos durante as atividades de aula. Outros materiais elaborados pelos alunos durante o estudo são: ficha familiar, calendário agrícola, monografia e maquete.
•A *Ficha Familiar*, instrumento que levanta informações sobre as famílias da comunidade, como o número de famílias residentes no local, perfil da família, escolaridade de seus membros, principais ocupações e necessidades das diferentes áreas como, saúde, moradia, etc.
•A *Monografia da Comunidade*, trabalho que visa a conhecer, recuperar e valorizar a vida cultural da população.
•O *Calendário Agrícola*, instrumento que registra a época de plantio, colheitas, etc. na comunidade. No regime de aprovação flexível e de respeito ao ritmo de aprendizagem do aluno, o calendário agrícola permite que o professor planeje o retorno de meninos e meninas que, por sua situação econômica, precisam ausentar-se temporariamente da escola para colaborar na colheita[45].

Quanto `a avaliação a cada módulo o professor deve verificar cuidadosamente se o aluno está realizando corretamente todas as atividades e alcançando a aprendizagem desejada. O acompanhamento dos módulos de cada disciplina é feito pelo professor por meio de Fichas de Controle de Progresso, que o aluno deve manter em seu caderno, e que registram se atingiu os objetivos previstos. A avaliação positiva permite o avanço automático para etapas posteriores.

3.5 Gestão

É inserida nos sistemas de ensino das redes públicas e recebe o apoio e segue normas estabelecidas pelas Secretarias Municipais ou Estaduais de Educação.

No âmbito da escola, um diferencial do modelo pedagógico da Escola Ativa é a forma de gestão centrada no estudante (Gestão Estudantil). Segundo a proposta, trata-se de uma organização dos alunos e para os alunos que visa à sua participação ativa e democrática na vida escolar. Visa capacitá-los para tomar decisões responsáveis e

[45] Fundescola/MEC (1999)

para o trabalho cooperativo, a gestão, a liderança e a autonomia; formá-los para cumprir seus deveres e exercitar seus direitos.

Cabe a gestão estudantil organizar assembléia geral de alunos para tomada de decisão, organizar comitês de trabalho de acordo com as necessidades da escola e comunidade, compor monitorias para as diferentes séries de estudos que ajudará no acompanhamento das atividades pedidas pelos professores e, aos professores, pais, autoridades e comunidade cabe orientar, coordenar e assessorar os planos estabelecidos pela gestão estudantil e demais ações escolares[46].

A comunidade também faz parte da gestão da escola, uma vez que o modelo prevê que esta esteja inserida na vida escolar e vice-versa. O professor deve agir como facilitador e dinamizador nesta relação.

O próprio modelo pedagógico da Escola Ativa indica algumas técnicas para o estudo da comunidade: observação participativa; entrevista individual ou com grupos de moradores; pesquisa por meio de questionários a serem respondidos pela população.

3.6 Resultados

Não foram encontrados estudos que apresentem os resultados da Escola Ativa no Brasil.[47] Segundo as informações do Fundescola, está sendo planejada neste momento uma avaliação externa da experiência.

[46] (Fundescola/MEC, 1999, p. 66-67).
[47] Importante registrar a vasta literatura estrangeira existente sobre a Escola Ativa (Escuela Nueva) , inclusive avaliações. Essa literatura deverá ser revisada na segunda etapa do Programa de Estudos.

CAPITULO V: CONCLUSÃO

Como vimos ao longo deste trabalho o quadro da educação para a população rural no Brasil é resultante de um processo histórico, econômico, social e cultural vivido neste país, responsável pela quase total ausência de políticas públicas, que garantissem dotação financeira e diretrizes políticas e pedagógicas específicas, para a viabilização de uma escola de qualidade em todos os níveis. A escola do campo historicamente foi tratada, pelo poder público, com políticas compensatórias, através de projetos, programas e campanhas emergenciais que além de não terem continuidade, apresentavam-se como ações justapostas que possibilitavam diferentes concepções de educação.

Se por sua própria conceitualização a Educação para a população rural refere-se à toda ação educativa desenvolvida junto às populações do campo, e fundamenta-se nas práticas sociais constitutivas dessas populações, supõe que os seus conhecimentos, habilidades, sentimentos, valores, modo de ser e de produzir, e formas de compartilhar a vida, estão sendo respeitados.

Entretanto, olhando para sua situação, com um olhar mais atento e crítico, podemos elencar alguns pontos que nos chamam a atenção e que são merecedores de um maior aprofundamento pelos formuladores das políticas e pelos gestores públicos: a escola do campo é descontextualizada; a relação entre educação e produção é inexistente; suas práticas sociais não são valorizadas;o aluno não é visto como aluno que cedo necessita ser um aluno- trabalhador; seu currículo é inadequado, seu atendimento é precário; a formação dos professores é deficitária e que há no seu contexto, uma total desarticulação entre as políticas que são implementadas visando seu desenvolvimento.

Tomando para uma rápida análise, alguns desses pontos, vemos que seu problema revela uma situação grave, de abandono, pois, além de não considerar a realidade onde está inserida, o contexto e a população a quem se destina, nunca se levou em conta as relações sociais, produtivas e culturais e a necessidade de formação sócio-cultural desse povo. O respeito a diversidade cultural e os processos de interação e transformação existentes no campo brasileiro. Em síntese, não considera a diversidade dos sujeitos sociais existentes no campo e a sua cultura, as suas diversas formas de organizar o trabalho e a vida, sua forma de pensar e um estilo de vida próprio. Daí se considerar os valores e a cultura camponesa como atrasados, conservadores, criando, assim, estereótipos com relação a sua população e ao seu modo de viver e de pensar. Com essas características a escola foi institucionalizada no campo sem olhar para a comunidade onde estava inserida, o que a levou a ter uma presença apenas formal na vida das pessoas e, por isso, um significado restrito.

É visível a desarticulação entre as políticas que são propostas para o campo. As políticas destinadas ao estímulo à produção, não apresentam um componente educativo, da mesma forma que as voltadas para a educação, não olham às especificidades da vida produtiva.

A escola não vive processos informativos e formativos relacionados à produção local, motor principal da vida da comunidade e razão de ser da vida rural. O ponto de partida e de chegada do conhecimento é a cidade. Ela está voltada aos conteúdos necessários ao processo de urbanização e industrialização, onde a cidade é apresentada como superior e moderna, por quem quer vencer na vida, "uma vez que no rural não há chance de progredir", ¡deologia que acabou sendo difundida entre os rurais.

Entretanto, sabemos que a Educação para a população rural tem se instituído não somente através de ações formais dirigidas à escolarização, mas também das ações ditas não-formais que se referem `as atividades culturais e às ações educativas desenvolvidas pelos Movimentos Sociais, ONG'S, pastorais: como a formação política, sindical, técnica, produtiva e comunitária. Apesar da importância que cada uma tem para melhorar a vida no campo, é muito recente a de idéia articular essas ações educativas no sentido da construção de um projeto de desenvolvimento rural sustentável.

A Constituição de 1988 possibilita uma virada nesse quadro, ao colocar a educação como um direito público subjetivo, abrangendo todos os níveis e modalidades de ensino. A nova Carta Constitucional abriu caminhos para a sociedade discutir como seria essa oferta para os diferentes povos do território brasileiro. Já a LDB ou Lei 9394/96, ao instituir o direito à igualdade do acesso à educação e do respeito às diferenças, possibilitou mudanças significativas nas Constituições Estaduais e a abertura de caminhos para uma educação para a população rural que respeite a realidade do campo e seus sujeitos e seja especifica para os mesmos.(art. 26 e 28 da LDB)

Isso possibilitou nas últimas duas décadas, avanços significativos na educação para a população rural. A luta pôr uma educação para a população rural, pública e de qualidade, é incorporada na pauta de diferentes organizações e entidades, constituindo um movimento pedagógico no campo, como nunca ocorreu na história desse país. Desde então, diversas Secretárias Municipais de Educação, ONG's, Pastorais, Escolas de Formação Sindicais e organizações do campo vem desenvolvendo e gestando uma nova concepção pedagógica , ajustando a organização curricular e a organização e estrutura da escola à realidade das populações rurais e comprometendo esta mesma escola com a construção de um projeto de sustentabilidade para o campo.

Voltando aos dados apresentados ao longo deste trabalho vimos que eles conduzem à conclusão de que são gritantes as diferenças entre o ensino que é propiciado às populações urbanas e o que é destinado às populações rurais; que as diferenças regionais também são grandes e que portanto seria possível dizer que o Nordeste é representativo do Brasil, porque os números aí falam mais forte. Portanto as políticas públicas para atendimento, organização, manutenção e qualidade da rede de ensino da zona rural, além de serem específicas, requerem estratégias diferenciadas daquelas adotadas na zona urbana, o mesmo valendo dizer para o Nordeste em relação às outras regiões.

A formação dos professores em exercício configura-se como uma necessidade urgente, bem como a capacitação continuada, mas aquela que parta de onde os professores estão, da linguagem do seu cotidiano. Da mesma forma, ações que dêem conta das questões salariais que envolvem estes profissionais, urgem serem tomadas. Da mesma forma, não vale falar de universalização do ensino no Brasil se os parâmetros para a elaboração de tais políticas são os da realidade onde as decisões são tomadas e não de onde a fome, a miséria e o analfabetismo estão instalados.

A educação e a escola rural que atenda às necessidades e interesses do campo não podem ser pensadas de maneira isolada; mas devem desempenhar papéis estratégicos na construção de um modelo de desenvolvimento que seja sustentável. Para isso é mister que ela contribua na construção de um ambiente educativo que antes de tudo considere a existência de diferentes grupos humanos: agricultores/as familiares, assalariados/as rurais, sem terra, ribeirinhos, extrativistas, pescadores, indígenas, remanescentes de quilombos; que reconheça e valorize os saberes e conhecimentos dos diferentes sujeitos tanto em relação `a aprendizagem, quanto `a própria produção de conhecimento, sejam eles crianças, jovens, adultos, idosos, homens, mulheres; e, que respeite a heterogeneidade da relação desses sujeitos com a terra, com o mundo do trabalho e da cultura.

Em síntese, caberia à escola ter em sua concepção e por em prática, princípios que reconheceriam o seu papel junto a construção de um desenvolvimento rural sustentável e que norteariam sua prática pedagógica, tendo como referência o respeito, a valorização e o fortalecimento da identidade camponesa, étnica e racial dos diferentes povos do campo.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFIA

- ARCAFAR SUL. Regimento escolar para as casas familiares rurais de Santa Catarina, mimeo, (2002).
- ARCAFAR. Regimento da EFA Chico Mendes, mímeo, (s/d).
- ARROYO, M. G. & FERNANDES, B. M. A educação básica e o movimento social do campo. Coleção por uma educação básica do campo – Volume 2, 1999.
- BENJAMIN, César & CALDART, Roseli S. Projeto popular e escolas do campo. Coleção por uma educação básica do campo – Volume 3, 2000.
- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm
- FURTADO, Eliane Dayse & outros. A educação do campo: um desafio dos assentamentos rurais do Ceará. Projeto de pesquisa (1999)
- FURTADO, Eliane Dayse & BRANDÃO, Maria de Lourdes. O que se sabe e o que se faz sobre a educação no contexto dos assentamentos rurais: colocando gás na lamparina. Educação e Debate. Fortaleza-Ce, 1999.
- INEP. A educação no meio rural do Brasil. Revisão de literatura. Programa de Estudos sobre a educação rural/do campo no Brasil, mímeo, 2003.
- KOLOLING, E. J. CERIOLI, P. R. CALDART, R. S. Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas. Coleção por educação básica do campo – Volume 4, 2002.
- KOLLING, E. J. NERY, Ir. MOLINA, M.C. Coleção por uma educação básica do campo – Volume 1, 1999.
- LEITE, Sérgio Celani. Escola Rural: urbanização e políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1999.
- MEC. Boletim Técnico do Fundescola, 2002, n.63, p.15.
- MEC- Sistema de Avaliação do Ensino Básico- SAEB, 2002
- MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil – Estudos avançados, V. 9 no. 24, 1995.
- Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, 2001

- QUEIROZ, J. B de . P. O processo de implantação da Escola Família Agrícola de Goiás. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Goiás. 1997.

- Sader, Emir. Ser de esquerda. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 18 maio 2003. Disponível em: www.uerj.br Acesso em 05/09/2003.

- SAVIANI, Dermerval (1999).

- SILVA, J.G. MERC, J. e BIANCHINE. O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001

- SILVA, Lourdes Helena; MORAIS, Terezinha Cristiane &Bof, Alvana. A educação no meio rural do Brasil. Revisão da literatura. Programa de estudos sobre educação rural/no campo no Brasil. Brasília, Mimeo, 2003.

- TESSER, Ozir. O conteúdo da formação pedagógica do Logus II: a sociologia educacional e a história da educação. In: THERRIEN, Jacques e Damasceno, Maria Nobre (orgs). Educação e escola no campo. Campinas, Papirus, 1993.

- WHITAKER, Dulce Consuelo e ANTUNIASSI, Maria Helena. Escola pública localizada na zona rural: contribuição para sua reestruturação. São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento da Educação/ Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1992.

Sites
http://www.fao.org/sd/erp/index_es.htm
www.nead.org.br/boletim163,152
www.escolabrasil.org.br
www.koinonia.org.br/projetos/educaçãorural
www.puz.ufpb lei – ed. Básica
Casa Familiar de Acailânbia – MG
www.cfra.hpg.ig.com.br/pedagogiahtm
A Pedagogia da alternância
www.usfn.brlinguagem_e_cidadania/02_02willelc8.htm
A Ecopedagogia
www.ufmt.br/revista/arquivo/rev21/moacir_gadoti.htm
Classes multisseriada
www.redebrasil.to.br/salto/boletins2001/cms/cmstxt4.htm
Conselho Estadual de Educação de Pernambuco
www.cee.pe.gov.br/p59_02htm
Casa Familiar Rural
www.planetaorganico.com.br/trabpronaf1.htm
http://www.senar.or.br

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN CHILE

Preparado por Guillermo Williamson[1]

[1]Especialista en Educación Rural e Intercultural. Profesor del Departamento de Educación de la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile. En el Ministerio de Educación fue Coordinador Nacional de Capacitación del Programa MECE/Rural, Coordinador Nacional del Programa de Educación Intercultural Bilingüe y Secretario Regional Ministerial de Educación de la IX Región de La Araucanía.

PRESENTACIÓN

Este texto trata, descriptivamente, de la Educación Básica para la población rural Rural en Chile, enfoca las políticas públicas de educación formal y de algunos programas que se impulsan en comunidades rurales, en especial los de Educación Básica Rural e Intercultural Bilingüe. Se centra en sus escuelas, incompletas o completas, con o sin multigrado. Las incompletas o multigrado son aquellas que ofrecen un servicio educativo hasta el sexto año básico; las completas son aquellas que cuentan con el nivel básico de ocho años. Ambas pueden tener cursos de nivel parvularia. Las incompletas conocidas también como escuelas multigrado, cuentan en general con uno, dos o tres profesores que atienden a varios cursos en una misma sala, por lo que son llamadas también como escuelas uni, bi o tri docentes; sin embargo hay escuelas completas (o poli docentes, es decir, con cuatro profesores o más) que pueden organizar sus cursos iniciales bajo la modalidad multigrado.

Se entenderá por "rural" el territorio (relación de espacio-ambiente, sociedad y cultura y economía) estructurado en torno a procesos económicos de extracción natural, de producción directa de productos agro-pecuarios, mineros o pesqueros, de turismo especializado, que cuentan con población relativamente dispersa o agrupada en pequeñas villas de no más de 2.000 habitantes. Lo rural cuenta con procesos de socialización, producción y reproducción cultural y/o lingüística particulares. No se explica sólo por la contradicción, tensión o diferenciación con lo urbano ni se define sólo por una categoría censal, estadística o geográfica.

Los límites entre lo urbano y la ruralidad son plásticos, difusos, como un enmarañado de redes de relaciones que no tienen ni comienzo ni fin preciso, el mundo rural se extiende por múltiples rutas al urbano. La cultura agraria o indígena continúa influyendo fuertemente en los comportamientos sociales de los habitantes y economías de muchas ciudades, comunas y regiones. La ruralidad es tan diversa cuanto diferentes son institucional y políticamente las regiones, los contextos ecológicos de bio-diversidad, los pueblos, culturas o subculturas que la componen. El énfasis está en el mundo agrario e indígena, dada la mayor concentración de población escolar en ellos.

El trabajo integra los diversos pueblos indígenas que componen la realidad multicultural del mundo rural, en ese sentido incursiona en la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como parte del proceso educativo rural con una especificidad propia. Particularmente refiere los casos del pueblo aymara y el pueblo mapuche, por su presencia e impacto en las regiones que cuentan con significativa población rural. Entiende la interculturalidad como un hecho socio-cultural y político de realidad que expresa el carácter multicultural de las sociedades y las diversas formas de existencia, creencias y lenguajes que coexisten o conviven en un mismo territorio, el carácter de autonomía o libertad de los pueblos o grupos entre sí, o las relaciones de dominación o subordinación de un grupo, pueblo, cultura, lengua respecto de otro colectivo diferente. No identifica lo indígena con lo rural ya que constituyen categorías diferentes, además,

los indígenas viven mayoritariamente en ciudades aunque su presencia en las zonas rurales es la que preserva la cultura tradicional.

Considera fuentes de información de diversos años, dependiendo del carácter demostrativo, descriptivo o explicativo de la información, aunque hace el esfuerzo por recoger la más próxima al momento actual. La información presentada tiene como límite temporal el año 2002. Utiliza bibliografía de Bibliotecas, Centros de Documentación o Internet; aprovecha ponencias de Seminarios y Congresos vinculados al tema; recoge resultados de estudios e investigaciones de diversas instituciones y experiencias y observaciones de campo del autor en los Programas MECE/RURAL y Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación y académicas del Proyecto de Investigación y Desarrollo "Gestión Participativa en Educación-Kelluwün". [2]

[2] Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. Proyecto de Investigación y Desarrollo impulsado por el Departamento de Educación de la Universidad de La Frontera con apoyo de la Fundación W. K. Kellogg en los Municipios de Ercilla y Collipulli (1999-2002). Proyecto Diufro 00/106.

RESUMEN EJECUTIVO

El documento aborda las políticas públicas de educación formal rural y de algunos programas que se impulsan en comunidades rurales, en especial los de Educación Básica Rural e Intercultural Bilingüe, contextualizados en las políticas públicas propias de la reforma educativa en curso, en la situación general de la ruralidad en Chile y en cuanto a su relación con la condición indígena de una parte significativa de la población rural.

La población chilena es predominantemente urbana (13.216.121 personas, Censo 2002). Un 14% corresponde a población rural, que se concentra principalmente entre las VI y X regiones, con un 37% de la población rural del país, y doblando en proporción a la población rural del resto de las regiones, al llegar casi al 30%.

El caso de IX Región de La Araucanía es el más crítico en la medida en que la población rural es alta (34%) y la indígena rural es significativa (25,4%); ello en parte debería explicar los menores aprendizajes y también los mayores conflictos sociales. Existe un notorio rezago educativo en las mujeres mapuche rurales, las que sólo alcanzan un 72% de alfabetismo y 4,3 años de escolaridad promedio. El ser rural implica menores Índices de Desarrollo Humano, si además es indígena, la situación es peor y si además es mujer, la situación asume un carácter de discriminación, desigualdad, injusticia social y educativa grave.

Alrededor de un 5% de la población se considera indígena, predominando los que se declaran mapuche, 87%. Un 37% de ellos vive en la IX Región de la Araucanía, constituyéndose en el 23% de la población regional. El 41% de la población mapuche habita en las zonas rurales. También se encuentra población indígena aymara, atacameña, quechua y Rapa Nui en mucho menor proporción. El 70 % de los indígenas del país son menores de 39 años, con un promedio de escolaridad de 8,5 años, sin embargo la deserción, particularmente entre los mapuche, es alta. Entre la educación básica y media: un 30,4%. El 8,4% de la población indígena no tiene estudios, más del doble de los no indígenas. En términos generales las culturas indígenas aparecen discriminadas a través de la omisión (de patrones culturales significativos para los niños), tergiversación (los indígenas son del pasado) y discriminación (folclorización o desvalorización cultural).

Cualitativamente, no sólo se produce una discriminación estructural, determinada por la inequidad del sistema, sino también una pedagógica, que se expresa en el currículo y en las prácticas pedagógicas, así como en la organización escolar. La discriminación provoca en el estudiante rural-mapuche una serie de dificultades, como la baja autoestima y la pérdida de identidad, que se desencadenan y se manifiestan en la escuela misma, generando un mayor porcentaje de deserción escolar y repitencia en los alumnos rurales-mapuche “.

La población escolar rural representa un 14,03 % del total de la enseñanza básica del país, cifra muy próxima a la proporción de población rural del país. La matrícula rural tiene tendencia al crecimiento hasta el 5° año básico, a partir del 6° grado comienza a decrecer.

La educación para la población rural formalmente en Chile es impartida en escuelas, incompletas o completas, con o sin multigrado. Las incompletas o multigrado son aquellas que ofrecen un servicio educativo hasta el sexto año básico; las completas cuentan con el nivel básico de ocho años. Ambas pueden tener cursos de nivel parvularia. Las incompletas conocidas también como escuelas multigrado, cuentan con uno, dos o tres profesores que enseñan a diversos cursos al mismo tiempo y en el mismo espacio, por lo que son llamadas también como escuelas uni, bi o tri docentes; sin embargo hay escuelas completas (o poli docentes, es decir, con cuatro profesores o más) que pueden organizar sus cursos iniciales bajo la modalidad multigrado.

Existe un alto número de establecimientos multigrado, lo que plantea un desafío especial para la educación de la población rural. Son aproximadamente 3.300 establecimientos, con 5.068 profesores y 96.500 alumnos distribuidos a lo largo del territorio nacional.

En los sectores rurales es predominante el sistema municipal de educación (81%) en relación al particular subvencionado (18,4%). El sector particular subvencionado es particularmente significativo en algunas regiones. Durante el régimen militar, a partir de 1980, se autorizó la creación prácticamente libre de escuelas, lo que dio origen a la rápida aprobación de escuelas uni, bi o tri docentes en lugares rurales.

Este proceso alcanzó tal magnitud, asociado a precariedad del servicio educativo, que hubo que normar la creación de escuelas y poner requisitos mínimos, sin embargo, alcanzó a expandirse este sector de escuelas, particularmente en algunas regiones.

Los profesores rurales en el país son un 14,07%, siendo los municipales el 81,17% del total de profesores rurales en todos los niveles del sistema.

Mientras a nivel nacional se aprecia un crecimiento de 12.033 profesores entre 1998 y 2001 (8,92%), los rurales han crecido en 1.021 (5,19%), permanecido estables desde 1999 al 2001, con un aumento de sólo 412 docentes (2,03%). La tendencia cuantitativa global pareciera ser a la estabilidad docente en el sector rural.

En general la formación inicial docente no considera conceptual ni metodológicamente la situación pedagógica de ruralidad, que los docentes deben enfrentar desde la práctica, desde su formación empírica, combinada con participación en eventos de perfeccionamiento que, en la última década, ha impulsado el Ministerio de Educación a través del Programa de Educación Básica Rural.

La educación de la población rural en el período previo y durante la etapa de inicio de la Reforma Educacional tuvo un desarrollo significativo en relación a las condiciones históricas que existían al asumir el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Sin embargo, los déficit de calidad, las inadecuaciones culturales, la falta

de participación social, limitaciones contextuales, etc., aún generan bajos aprendizajes y poca articulación a los desafíos sociales de las comunidades rurales y movimientos sociales campesinos y mapuche.

En el campo educacional el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, (1990-1994) diagnostica que el problema de la educación en Chile no está en la cobertura ya que la gran mayoría de los niños y niñas tiene acceso a la educación básica y se plantea que, donde ella es menor, como en la enseñanza media, la solución está en la calidad de la educación asociada a equidad. El análisis básico es que en Chile hay una educación diferenciada entre sectores sociales que hace que a medida que se acerca a los más pobres, la calidad disminuye sustancialmente, por tanto hay una desigual distribución social del conocimiento, lo que tiene como consecuencia que sea imposible la igualdad de oportunidades, cuestión básica para la existencia de la democracia.

Se plantean como principios orientadores centrales, el Mejoramiento de la Calidad y de la Equidad de la Educación.

El Ministerio de Educación definió en los noventa a las escuelas rurales multigrado como una de sus prioridades, dado el diagnóstico de inequidad y baja calidad. Y desarrolló dos Programas que tienen directa vinculación con las escuelas rurales: El Programa de Educación Básica Rural y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), siendo el primero más antiguo, de mayor cobertura y amplitud territorial, logrando ya mostrar sus primeros logros en la formulación de una propuesta pedagógica para poblaciones escolares culturalmente heterogéneas; incorporando casi el 100 % de los establecimientos a la Jornada Escolar Completa y elaboración de PEIBs con participación de docentes y familias, y en el mejoramiento de los aprendizajes, dado por una comparación entre las mediciones Simce de 1992 y 1996 (alumnos de 4° Básico en ambos casos) al demostrar un mejoramiento de 25,3% en lenguaje y de 26,5% en matemática; en tanto la reprobación disminuyó en un 5,4% y los retiros en un 6%.

El PEIB, que en el 2003 perfeccionó a 1000 profesores rurales, aún no genera un impacto significativo en el sistema educacional rural, su cobertura aún es baja, se desarrolla focalizado en algunas regiones (I, II, VIII, IX y X principalmente, con menor envergadura en las V, XII y RM), en las escuelas básicas rurales principalmente multigrados, más centrada en la interculturalidad que en el bilingüismo el que cuenta con iniciales experiencias.

A partir de la década de los noventa la educación de las poblaciones tuvo un salto enorme en términos de cobertura, avances en calidad, condiciones de desarrollo profesional y trabajo de los docentes, mejoramiento de infraestructura. Contribuyeron a este avance los programas señalados, como también el Programa de las 900 Escuelas a través de algunas escuelas completas ubicadas en zonas rurales o villorrios, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, la Jornada Escolar Completa en su dimensión pedagógica y de infraestructura, los Proyectos de Mejoramiento Educativo, los Programas de Educación Parvularia, los Programas de la Junta de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el esfuerzo específico de ONGs, Universidades (programas y

proyectos, empiezan a aparecer algunas carreras orientadas a la Educación Rural), Iglesias a través de proyectos específicos.

Sin embargo la situación de la población rural continúa con menores índices de acceso al derecho a una Educación de Calidad, con pertinencia y participación. El promedio de escolaridad de la población rural, pese a los aumentos de la última década, continúa expresando una baja calidad de la educación y mostrando una profunda desigualdad respecto de los promedios urbanos. Los años de estudio alcanzan un promedio de 10,3 años en el sector urbano y 6,7 en el rural; el porcentaje de analfabetos, con tendencia a desaparecer en el país, en el sector rural se eleva a 12,2%, mientras en el urbano es apenas de un 2,6%.(2000).

En prácticamente todos los indicadores la educación de la población rural muestra resultados menores; ello se agrava en las con población indígena. Sin embargo ha sido una de las prioridades de los Gobiernos democráticos, a partir del principio de equidad y mejoramiento de la calidad. Ello ha llevado a que se produzca una alta inversión en el sector, en recursos para subvención, infraestructura, salarios, asignaciones, como en aspectos de perfeccionamiento docente y apoyo pedagógico (supervisión, material didáctico).

Sólo en cuanto a la reprobación los indicadores de aprobados y abandono son muy próximos a los promedios nacionales. Destaca la baja tasa de abandono, casi igual a la urbana y la nacional. Esto muestra que el conjunto de medidas tendientes a la retención (Becas Indígena, apoyo a los estudiantes por JUNAEB), así como los esfuerzos de mejoramiento de la calidad educacional, han tenido impacto positivo.

Pese a los avances logrados en los últimos años en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, establecidos por mediciones nacionales, continúa siendo la modalidad y sector educacional de menores resultados. La pertinencia curricular aún es relativa, en la medida en que no existen planes y programas propios para estas modalidades de cursos combinados, ni adecuados necesariamente a la diversidad de contextos culturales e interculturales rurales.

La supervisión tampoco consideraba la especificidad de estas escuelas, las que percibía entre una extensión de la urbanidad y un papel civilizador y de sustentación del estado-nación en las zonas rurales. En la década de los noventa se inicia un proceso de formación y especialización de supervisores orientados al apoyo específico de este sector de escuelas.

Existe un sistema de financiamiento especial, complementario a las políticas pedagógicas, que permitió terminar con el permanente desfinanciamiento del sistema generado por la asociación de la subvención a la asistencia de alumnos, lo que hacía que escuelas con muy poca cantidad de alumnos, permanentemente significaran una carga financiera para el sostenedor. Se determinó que aquellas escuelas que hasta 1997 eran multigrado contarían con una subvención especial que de modo progresivo, les permite llegar a recibir hasta 35 unidades de subvención educacional (USE), lo que permite el financiamiento mínimo del establecimiento.

El análisis indica que los mayores problemas de la educación de la población rural no están ni en la cobertura ni en la permanencia, sino –y a pesar de los avances de la última década- en la calidad de la educación y en la desigualdad de oportunidades educativas según territorios de vida: regiones o localización en zonas urbanas o rurales. A pesar de ello todos los indicadores cuantitativos promedio muestran que se acortan las distancias urbanas-rurales como tendencia del sistema.

CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DE LA RURALIDAD Y LA EDUCACION RURAL

1 La ruralidad hoy

Definir lo que es la ruralidad hoy implica desprenderse de una visión que ha sido hegemónica en estudios, investigaciones y en la construcción de las representaciones sociales que el propio sistema educacional ha contribuido a conformar a lo largo de su historia y que la asocia a la zona central del país, a lo agrario, a relaciones sociales de latifundio/minifundio, de campesinado, de Haciendas, de exportación de frutas y vinos, de folklore específico, de componente de la identidad nacional, de atraso, de pobreza, de tradición.

En realidad observar la realidad rural desde una perspectiva de regionalización, de multiculturalidad, de contradicciones sociales, de crítica pedagógica, de territorialidad, es descubrir un mundo heterogéneo desde las perspectivas económicas, ambientales, sociales y culturales: incluye minería, agricultura, forestación, pesca y extracción marítima, turismo en diversas manifestaciones, zonas de expansión urbana, ganadería; bosques naturales, aguas interiores y marítimas, gran diversidad de ecosistemas; la gente vive en comunidades, en villorrios, en zonas de pequeña agricultura y minifundio, al interior de fundos, en pueblos.

La ruralidad no se define sólo por su territorio "no-urbano" vinculado a la extracción o producción directa de recursos naturales, sino por un área de influencia que se extiende a la vida, cultura, existencia, creencias, economías, política, organización social de los espacios de contacto así como de las poblaciones y dinámicas urbanas, particularmente en ciudades pequeñas y medianas, ampliándose a las condicionantes básicas del desarrollo local y regional. El mundo rural ha cambiado drásticamente y está cambiando aún más.

Hoy se define más que por la estabilidad, por la dinámica de transformación en que se encuentra y que afecta a todas las dimensiones del territorio, de la existencia, de la economía local, organización social y socialización, de las culturas, de las creencias, de las lenguas. Los habitantes rurales continúan subordinados a los mercados, a empresas externas, al estado; excluidos del ejercicio pleno de muchos derechos humanos, individuales y colectivos; sufriendo discriminación en diversos ámbitos de la existencia social e institucional.

El campesinado, indígena y no indígena, convive entre un mundo de creencias, economía, relaciones sociales sustentado en la tradición con los efectos y nuevas relaciones, ideologías, productos simbólicos y materiales de la modernización. Los escenarios socio-culturales varían desde aquellos habitantes rurales próximos a zonas de tecnologización productiva o agro-industrial de punta, orientadas al mercado internacional, a aquellos que permanecen en zonas de producción tradicional orientado a la sobrevivencia y mercados locales. Los primeros con diversos grados de integración por la vía del empleo formal, permanente o temporal, o por algún encadenamiento

productivo; los segundos, continúan integrados a mercados o redes de cooperación locales, luchando por mantener sus tierras frente a la presión forestal, del turismo, de la expansión urbana, de la agroindustria. Los indígenas rurales continúan excluidos y en peores condiciones de vida, aunque gracias a la Ley Indígena (Nº 19.253; 1993) y a las políticas de los gobiernos democráticos han asegurado y ampliado las tierras en su poder.

La población chilena es predominantemente urbana (13.216.121 personas) y la rural se constituye de 2.185.831 de personas (14,19%); sin embargo al establecer diferenciación regional, se verifica que, por ejemplo, entre las VI y X regiones viven 5.634.025 personas (36,57% del país), de las cuales 1.622.870 son rurales (28,8%), lo que es el doble del promedio nacional y hay regiones en que la población rural es un tercio del total regional, como es en la VI (31,73 %), la VII (36,38 %), la IX (33,42 %) y la X (39,94 %).[3] Del total de Hombres los rurales representan un 15,40% y del de Mujeres, las rurales constituyen el 13,03 %: hay una proporción algo mayor de hombres que de mujeres en la población rural.[4]

Las personas trabajan en sus propios predios, otros deben desplazarse al trabajo agrícola de forma diaria, semanal o temporal; en algunas regiones, principalmente forestales, se ha instalado el sistema de subcontratistas que reproducen formas precarias de empleo y subempleo. Según el Censo 2002 los ocupados activos rurales eran 587 mil, descendiendo con respecto a la misma encuesta 1992 que registró 661 mil trabajadores; indicaría también que sólo el 55% de la ocupación rural corresponde a la agricultura y pesca, seguida por la industria manufacturera (7%) y la construcción (6%), en una disminución del empleo agrícola.

Esta tendencia, pese a mostrar un ritmo menor el último cuatrienio, producto de la mayor dinámica de las actividades silvo-agropecuarias, se mantiene como resultado de los procesos de mecanización y automatización, ajustes en personal de las empresas para reducir costos y la expulsión de mano de obra no remunerada. Para el próximo decenio se espera una disminución en el orden de 50 a 100 mil ocupaciones en este sector.[5] La inversión en los últimos años ha sido muy significativa en algunas áreas rurales; destaca el Sector Forestal por su gran impacto económico, ambiental, social y cultural[6] en a lo menos cuatro regiones del país.[7] Desde la ruralidad se han construido parte significativa de las exportaciones del país con diversos grados de valor agregado industrial. [8]

[3] INE, Chile, Estimaciones y Proyecciones de Población, por sexo y Edad. Total País y Regiones: 1990-2010. Urbano-Rural. www.INE.cl
[4] Id.ant.
[5] Echenique, J, 2003
[6] Mc Fall, S, & MacKinnon, D, 2001
[7] La inversión entre 1990-2002 ha sido de 4.635 millones de dólares, proyectándose para el periodo 2003-2010 una inversión de 3.235 millones de dólares, fundamentalmente en las VII y VIII regiones. In: Diario Estrategia. 11 de agosto de 2003. Pág.17.
[8] Entre las 30 mayores empresas exportadoras (FOB) del periodo enero-mayo 2003, una mayoría se vincula a la explotación o industrialización de recursos naturales, por tanto referidos a zonas rurales: minería y petróleo (18 empresas), a la forestación, celulosa y madera (4), a la exportación de frutas (4), a la explotación de recursos marinos y salmones (3). In: Diario Estrategia, 11 de agosto de 2003. Pág.26. Entre éstas están las 25 empresas del país que responden por el 49,1% sobre el total exportado el año 2002; el resto (50,9%), corresponde a 6.093 empresas de diverso tamaño, volúmenes y periodicidad de exportaciones. (Id.ant, pág.1)

Cuadro N° 1 Sectores Niveles de Pobreza e Indigencia en Chile (%)

	Pobreza		Indigencia	
	1990	**2000**	**1990**	**2000**
Urbano	38,4	20,1	12,4	5,2
Rural	39,5	23,8	15,2	8,3

(Fuente: CASEN 1990 y 2000)

La pobreza y la exclusión atraviesan la ruralidad de norte a sur del país. Pese a los avances de la última década en las condiciones de vida que han permitido disminuir los índices de pobreza e indigencia entre 1990 y el año 2000, la brecha entre indicadores urbanos y rurales aumentó: si en 1990 la diferencia en la pobreza era de 1,1%, el 2000 es de 3,7%; en la indigencia la diferencia entre ambos años y sectores pasó de 2,8% a 3,1%. Ambos estados se concentran en las regiones I, IV, VIII y IX, siendo esta región la más afectada con un 34,9% y 13,6% de pobreza e indigencia respectivamente (2000).

Los mundos rurales continúan siendo fuente de expulsión de mano de obra hacia las ciudades (entre los Censos de 1992 y 2002 la población rural disminuyó en 205 mil personas) [9] o de retención transitoria para sectores exportadores o agro-industriales.

Respecto de los niños, aquellos rurales e indígenas presentan peores indicadores que los de zonas urbanas o no indígenas.[10] El contexto rural de pobreza y sus consecuencias en las familias marca negativamente las condiciones de desarrollo de los niños rurales, indígenas y no indígenas, obligando a la escuela a suplir déficit generados por la estructura social.

Se está redefiniendo la dinámica poblacional, en la medida en que una cantidad de población que vive en ciudades se traslada a trabajar a la agricultura (40 % según la CASEN 2000); en algunos casos hay flujos de retorno de las ciudades al campo, particularmente en jóvenes de las poblaciones indígenas, en el contexto de la crisis económica de la segunda mitad de los noventa y de la pérdida de sentido de pertenencia,[11] expresando las tensiones entre la integración a los procesos de modernización y la defensa de su identidad tradicional rural indígena.

[9] Echenique, J, 2003

[10] Un estudio de MIDEPLAN, muestra que las regiones VII y IX, ambas con alta ruralidad, son las regiones con peores condiciones favorables para el desarrollo de los menores: sobre un máximo de 1,0 la VII alcanza a 0,435 y la IX a 0,403, en cambio la Región Metropolitana alcanza a un 0,638. (Encuesta MIDEPLAN. Diario La Tercera 25.01.2001). Otro estudio, esta vez de la Universidad de Chile, señala que el "déficit de estatura es mayor en comunas pobres, entre las que destacan las de la IX Región, mayoritariamente de población mapuche, donde más del 50% de los escolares que ingresan a primero básico presentan déficit. Al comparar el crecimiento en estatura de niños que viven en comunas rurales versus urbanas, se observa que los primeros tienen menor crecimiento". (In Bustos, P.; Weitzman, M. & Maldonado, H, 2000 Pág.38). En general, los niños de comunas rurales, indígenas y no indígenas, nacen con talla (peso y longitud) muy semejantes, sin embargo, la progresión hacia el déficit de talla posterior se agudiza en los menores de muy alta vulnerabilidad, lo que se encuentra tanto en las comunas rurales de la IX Región, como en otras de la VI y Región Metropolitana (donde la presencia de niños indígenas no es significativa), "lo que hace pensar que las condiciones sociales (pobreza) son las que principalmente determinan el déficit de estatura en niños de comunas más vulnerables" (Id.ant., Pág. 44).

[11] En nuestras investigaciones en Ercilla, IX Región de La Araucanía, trabajamos con jóvenes que habían regresado de Santiago donde laboraban como empleadas domésticas o estudiaban la enseñanza media debido a que no habían encontrado trabajo por el desempleo, a que no "se habían encontrado" en las poblaciones periféricas, a las bajas expectativas de ingreso de quienes habían culminado estudios y preferían volver a vivir en su lote, del trabajo agrícola junto a sus familias; hubo matrimonios jóvenes que regresaron a los sitios familiares producto de la cesantía presionando el frágil equilibrio producción/consumo de las economías

En el norte, el uso no agrícola del agua, ha profundizado los procesos de migración de la población aymara, dedicada al pastoreo en el Altiplano, hacia las ciudades, modificando sus estructuras familiares y comunitarias y readecuando la fuerza laboral. Este proceso de reducción o destrucción de las bases materiales de reproducción aymara, fundamentalmente los recursos hídricos, favorece la expulsión a las ciudades y en consecuencia provoca la endoculturación de los niños y jóvenes, la pérdida de la lengua, la desestructuración de las comunidades y en definitiva la no reproducción de la cultura andina.[12]

En el sur del país los datos "...muestran por una parte la brecha que se está produciendo entre la sociedad criolla regional y nacional y la sociedad mapuche rural. Habría una serie de procesos estructurales que permitirían pensar que las comunidades y territorios mapuche se convierten crecientemente en áreas de refugio y espacios de resistencia cultural y social frente a las modernizaciones que ocurren en el país y en especial en la sociedad regional del sur (...). Junto a esos elementos de resistencia y manutención de las formas tradicionales de la cultura y sociedad mapuche rural, hay movimientos también estructurales que llevan a una mayor flexibilidad e integración de esta sociedad con la chilena."[13]

Las contradicciones urbano-rurales continúan desde la perspectiva del ejercicio de los derechos humanos, pero también de la distribución del poder, de los beneficios generados por la riqueza producida socialmente: v.gr. en los ingresos medios mensuales de los hogares, existe una diferencia negativa entre la población rural y urbana o en las cotizaciones previsionales donde se produce el mismo fenómeno.[14] La concentración económica, del poder político, de las principales actividades artísticas, de los servicios, se produce particularmente en Santiago en detrimento de las regiones, en especial de las agrícolas, modelo que se reproduce al interior de las regiones con sus principales ciudades, en detrimento de las comunas. El que empresas agro-industriales, forestales, mineras (las que lo hacen), tributan en sus matrices, hace que las regiones desde donde extraen las materias primas o tienen sus explotaciones casi no reciban ingresos tributarios por el uso de su suelo, subsuelo o aguas.

La destrucción ambiental, la erosión, la desertificación, la falta de agua, la introducción de especies exógenas que destruyen eco-sistemas, son procesos consecuentes de la expansión de sectores económicos como la minería, la industria del salmón, la forestación[15]. Los practicantes de la medicina tradicional no encuentran hierbas,

familiares. Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. Universidad de La Frontera/ Departamento de Educación; 1999-2002.

[12] http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/1b/ciencias_veterinarias_y_pecuarias/simposio 1999...

[13] Bengoa, J, 1996 Pág. 27-28

[14] Respecto de los ingresos mientras en los rurales era de $ 277.000 en los urbanos era de $ 540.000 (noviembre 2000, considera todas las fuentes de ingreso), diferencia que se ha acentuado en el tiempo: en 1990 el ingreso medio rural representaba el 71,9% del urbano, el 2000 había bajado a un 51,3%. En el de las cotizaciones previsionales mientras el 56,4% de los ocupados rurales no cotiza en ningún sistema, esta proporción es de 34,3% en los trabajadores urbanos (2000) (In Echenique, J, 2003).

[15] En este caso "... la sobrevivencia de nuestros bosques está gravemente amenazada. Ya no hay tiempo para ser poéticos, románticos, estetas. La realidad con que nos encontramos al investigar el bosque chileno es que, prácticamente, ya no existe. Lo que hasta hace unos pocos años eran selvas húmedas, exuberantes, de gigantescos árboles, hoy son terrenos desnudos y erosionados o monótonas plantaciones de pinos y eucaliptos. Las quebradas están secas, los suelos, duros y pobres y la diversidad natural ha desaparecido. Los bosques están relegados a lo más inaccesible de nuestra geografía y aún así, cada vez más, la

plantas, árboles para aplicar su conocimiento ancestral: un patrimonio cultural del país en las comunidades rurales o indígenas se pierde día a día.

Los procesos que se producen en la zona altiplánica producto de la privatización de las aguas y su uso intensivo en emprendimientos no agrícolas, deben hacer reflexionar sobre los "... efectos de un desecamiento progresivo en el proceso de desertificación, en la pérdida de diversidad de especies naturales de productos agrícolas, en las consecuencias de una disminución de los volúmenes de agua requeridos por los sistemas de riego andino, en el abandono de tierras productivas y en el empobrecimiento del campesinado andino". [16]

El capitalismo se ha instalado como modo de producción en toda la extensión del territorio nacional, permitiendo la débil existencia de otras formas de gestión, propiedad y empresas asociativas en sectores muy acotados territorialmente. La sociedad rural continúa con asociativismo y organización, sin embargo, su cantidad y sobre todo su poder social y político es muy escaso, más aún si se compara en relación a los años previos a 1973.

Las posibilidades efectivas de inclusión o integración de estos sectores, a los mercados, a las fuentes de capital, a la modernización tecnológica, con proyección estratégica de autonomía y desarrollo es precaria. Hay experiencias de asociativismo productivo que incluso se dedican a la exportación. Sin embargo, muchas con experiencias fracasadas o limitadas en términos de generación creciente de ingresos mínimos para superar la pobreza, para constituirse en actores económicos relevantes; sin apoyo de capital suficiente, permanente, de largo plazo, con apoyo técnico pertinente. Si bien han mejorado las condiciones de vida e ingreso, no se ha constituido un sector económico asociativo significativo o de impacto regional.

Culturalmente la ruralidad se compone de criollos o mestizos, indígenas y descendientes de colonos, con identidades socio-culturales propias en los territorios. Además del español se habla mapudungun, aymara, quechua, alemán. Conviven hombres y mujeres que se desplazan entre Chile, Perú, Bolivia y Argentina[17] o de forma transitoria o permanente entre sus comunidades de origen y otros lugares del territorio, orientados en su migración por las fuentes de trabajo. Las culturas e identidades se ven afectadas radicalmente por el impacto creciente y masivo de los medios de comunicación.

incorporación de nuevas tecnologías permite la explotación de estos últimos remanentes." (Defensores del Bosque nativo, 1993 Pág.13).

[16] http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/1b/ciencias_veterinarias_y_pecuarias/simposio 1999...

[17] Para el caso mapuche ver Hernández, I, 2003

2 La Educación básica para la población rural

La Educación básica para la población rural constituye un sector específico del sistema educacional, en el sentido de que se define por su localización, el carácter cultural de la población escolar que atiende y especificidades pedagógicas propias. La educación de la población rural en prácticamente todos los indicadores muestra resultados menores; ello se agrava en las con población indígena. Sin embargo ha sido una de las prioridades de los Gobiernos democráticos, a partir del principio de equidad y mejoramiento de la calidad. Ello ha llevado a que se produzca una alta inversión en el sector, en recursos para subvención, infraestructura, salarios, asignaciones, como en aspectos de perfeccionamiento docente y apoyo pedagógico (supervisión, material didáctico).

Lo pedagógico constituye el mayor desafío. Los procesos de enseñanza y los de aprendizaje se deben desarrollar bajo la racionalidad holística de los niños rurales y particularmente de los indígenas, asociadas a sentimientos, valores y creencias internalizadas desde la historia en la cultura comunitaria y en el bagaje cultural personal. Los profesores deben modificar comprensiones y prácticas para generar diseños de enseñanza integrados, multigrados y por niveles de aprendizaje según la diversidad de los estudiantes y deben actuar adecuando programas a sus realidades e historias socio-culturales y lingüísticas; deben reconocer, valorar y aprovechar pedagógicamente su conocimiento disponible, generados en sus procesos de socialización inicial comunitaria y articularlos con los objetivos y contenidos mínimos que constituyen bases para el ejercicio de ciudadanía y del derecho a una educación de calidad.

La selección de los contenidos culturales a integrar en el currículo es una decisión crítica: por una parte están los definidos en los Programas de estudio que aseguran un derecho a la igualdad en los aprendizajes; por otra los necesarios para fortalecer las culturas locales, que aseguran un derecho a la diversidad y pluralidad de identidades. En el currículo oculto y en el que se hace explícito, están tanto las ideas, ideología, juicios y prejuicios de los docentes, como el conjunto de creencias y comprensiones no siempre sistematizadas y explícitas, ni siquiera racionalizables, de que disponen los alumnos como capital cultural de base. Los materiales, textos, recursos pedagógicos en general, se constituyen en medios de gran impacto que permiten la vinculación con el mundo exterior y el conocimiento acumulado fuera de sus espacios de interacción cotidianos, pero al mismo tiempo, constituyen fuentes de aculturación que pueden –en el contexto pedagógico general- generar baja autoestima y pérdida de identidad, afectando los aprendizajes.

Peralta (1996) señala que “cuando se postula desarrollar un “currículo culturalmente pertinente” esto implicaría que se debe hacer en función a lo mejor y más valioso de cada uno de los ámbitos especiales (universal, occidental, latinoamericano), e incorporando a la vez los aportes más significativos del pasado, del presente y de los proyectos a futuro. En todo esto habría que cuidar en especial que no se desmerezcan

aquellos referidos a las culturas más diferenciadoras (local, nacional y latinoamericana)". [18]

Este planteamiento incorpora algunos elementos componentes del concepto de pertinencia curricular que recoge las diversas fuentes histórico-geográficas de las culturas (ámbitos de producción, distribución y reproducción cultural que van de lo nacional a lo occidental o universal) y los tiempos de los contenidos culturales a abordar en el currículo (pasado, presente y futuro). Es interesante rescatar el valor que le atribuye a la cultura latinoamericana, ya que en general el currículo o se orienta a la contextualización local, a la nacional o a lo definido como "universal", quedando el pensamiento y cultura del continente sin expresión real, lo cual deja a la gran riqueza en formas de vida, creencias, lenguajes, cosmovisiones, tecnologías, formas de pensamiento y convivencia, ideales y utopías del mundo rural e indígena latinoamericano, fuera del currículo, de sus bases y fundamentos, de sus contenidos y pedagogía.

Desde una perspectiva del aprendizaje Sepúlveda plantea que el desafío de una educación de calidad y para el mundo actual y futuro en la escuela rural, requiere "desarrollar aprendizajes de una jerarquía que haga posible el aprendizaje de lo que hoy día no existe o que está latente como posibilidad en la medida en que expandamos la información cultural de que disponemos.

En realidad, esto es "aprendizaje por expansión" como lo denomina Engeström (1987), que se hace cargo de la diversidad y la complejidad expandiéndose desde el contexto socio-cultural en donde los estudiantes pueden reconocer las actividades, avanzando a través del ámbito de la crítica, pasando por el ámbito del descubrimiento y llegando al ámbito de la aplicación".[19] Recoge la idea de ampliación del conocimiento desde el disponible en los alumnos y currículo, hacia aquellos que se plantean como posibilidad o desafío e incluso de preparar –por tanto con un componente de actualización- para integrar y aprender conocimientos que no existen en el momento pero que se presentarán necesariamente en otro. Enuncia cuatro etapas que llevan al aprendizaje: reconocimiento de actividades en el contexto socio-cultural, criticar, descubrir y aplicar.

Rodríguez [20], en un análisis crítico del currículo y del papel de la escuela rural en su relación con el entorno (sociedad, cultura, políticas educacionales), así como la consideración de la cultura rural como dinámica y como resultado de aprendizajes del Proyecto "Escuelas Rurales del Siglo XXI" que se desarrolla en La Araucanía, propone un "Diseño curricular, tecnológico y productivo para la Escuela Básica Rural" que considera al currículo como un puente político entre la sociedad y el sistema educativo, en varias dimensiones: al posibilitar el diálogo cultural entre identidades que tienen una consistencia distinta, "donde la potencia y la fragilidad pueden ser la fuente de subordinaciones y de alienaciones" ... "el currículo se concibe como espacio de diálogo y de construcción crítica de la cultura"; está "inserto en el diálogo cultural actual y futuro,

[18] Peralta, M. V, 1996 Pág. 147.
[19] Sepúlveda, G, 1999 Pág.60-61.
[20] Rodríguez, E, 2002

el cual se orienta hoy hacia la ciencia, tecnología y producción como expresiones de vinculación e interacción entre las personas y de éstas con el medio natural"; "requiere asumir la importancia de algunas dimensiones de la actividad humana como la producción, primariamente ordenada a la satisfacción de las necesidades en armonía con el medio social y natural"; "el diálogo cultural demanda que la lectoescritura y matemática básica sea considerada como instrumentos condicionantes de toda la educación escolar"; "hoy y más aún mañana se demandan actividades colaborativas, en equipo"; "por tanto, tenemos que el currículo se plantea en una dimensión de amplia apertura hacia la sociedad local, nacional y mundial, canaliza una red muy compleja de interacciones, cada vez menos preestablecidas y formales; por tanto, intensamente creativas y flexibles, con base en la dinámica que las personas desean imprimirle".[21]

Entre varios elementos destaca el vínculo del currículo y en consecuencia de la cultura, con lo económico productivo y con la tecnología. Esta es una dimensión que si bien no ha estado alejada de la historia de la educación de la población rural, ella se ha expresado en la adquisición de técnicas de horticultura elemental que pudieran ser extendidas a las familias: de la huerta escolar a la huerta familiar. Ello ha colocado el papel de la escuela como instancia de transferencia tecnológica, más que como productora de competencias vinculadas a los procesos cognitivos más profundos que requieren el buen uso de la tecnología, entendida ésta como conocimiento aplicable o aplicado y no sólo como materiales o técnicas de trabajo. Re-valora el trabajo y la producción con un sentido educativo, sin contradicción con el aprendizaje de conocimientos y competencias básicas, pero asociado más al logro de aprendizajes fundamentales y expandibles en la conciencia y en el pensamiento que en su dimensión pragmática, más aún cuando la modernización tecnológica llega más rápido a las comunidades que a las escuelas.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO)[22] junto a una serie de medidas, particularmente vinculadas a la equidad, plantea que son muy importantes los programas de educación bilingüe. "El uso del idioma materno en los primeros años de escuela, combinado con la introducción progresiva de un segundo idioma, facilita el aprendizaje de los niños bilingües de sectores pobres".[23] Se aprende mejor en la lengua materna de socialización, por ello, en un país multilingüe como Chile, es necesario que se reconozca esta realidad y efectivamente se valorice la enseñanza de las lenguas vernáculas.

El currículo rural debe orientarse hacia el logro de los objetivos y contenidos mínimos y objetivos transversales, fundamentales y obligatorios, que responden a los principios de equidad e igualdad, particularmente en competencias básicas referidas a lenguaje y matemática, a comprensión del medio social y natural, a la formación en valores estéticos y en el desarrollo de una corporalidad sana e integral, a la capacidad de discernimiento moral; y deben hacerlo de modo integral e integrador: todo el currículo

[21] Id. Ant. Pág. 18.
[22] CEPAL/UNESCO, 1992
[23] Id.ant.; Pág.78.

es importante. Pero además deben orientarse al logro de objetivos propios de las culturas en que los niños, sus familias, comunidades y pueblos se desarrollan (principio de diversidad), que, siendo parte del patrimonio cultural de la Humanidad (éste no es sólo el producido en el mundo no indígena o urbano, nacional o internacional), corresponde a un patrimonio específicamente de Chile, de las comunidades y pueblos indígenas, es obligatoriedad de la escuela incorporarlo a sus programas. Finalmente debe fortalecer la autoestima e identidad de los niños –y a través de éstos de sus familias, comunidades y pueblos- de modo que se generen personalidades integradas, con raíces y valores sustentados en lo más positivo de sus historias personales y sociales, abiertos al encuentro intercultural, con capacidad de discernir moralmente sus decisiones a partir de la conformación de un cuerpo de principios y valores humanistas y de creencias holísticas y trascendentes, internalizados íntimamente, autoaceptados y renovados permanentemente, gracias al aporte de las experiencia de vida y de los aprendizajes.

La educación de la población rural no responde en sus resultados sólo a los esfuerzos intrasistema o curriculares-pedagógicos al interior de las escuelas y salas de clases. La influencia del contexto es determinante y la educación hace el esfuerzo por disminuir el impacto contextual de pobreza y exclusión, sin poder revertirlo.

CEPAL/UNESCO plantea una estrategia con dos objetivos que deben cumplirse a la vez: la formación de la ciudadanía moderna y la competitividad internacional de los países. El conocimiento es fundamental para la transformación productiva con equidad y le cabe a la educación aprovechar el disponible, trasmitirlo a las nuevas generaciones y generar en éstas la capacidad de producirlo innovadoramente, vinculándolo al desarrollo productivo a través de la transformación tecnológica. [24] Muestra que el impacto de la educación sobre la productividad agrícola es de 7% si el productor ha superado los cuatro años de enseñanza básica, sin embargo, plantea dos observaciones: a) la percepción de que el aumento de productividad sólo tiene lugar en un ambiente de cambio tecnológico; en un entorno de agricultura tradicional la educación formal puede incluso, llegar a tener impacto negativo;[25] b) aquellos que han ido más tiempo a la escuela adoptan con mayor celeridad las innovaciones tecnológicas. Sin duda que en un contexto de economía campesina tradicional y de pobreza el impacto de la educación en el mejoramiento de ingresos es bajo. Por ello la exigencia de articular el desarrollo local al educacional en una sola estrategia de cambio.

Es interesante destacar como, pese al discurso de la relación escuela-sistema productivo, la realidad del trabajo doméstico e incluso productivo del niño en su familia no es considerada en la escuela.[26] Ni como condición de realidad de los alumnos, ni como oportunidad de aprendizaje, contribuyendo con esta negación de ambas vías a la

[24] Id.ant, Pág.58.

[25] En la experiencia de investigación participativa del Proyecto Kelluwün, con monitores mapuche del Municipio de Ercilla, encontramos que tres personas, una señora mayor con 5º Básico, un joven recién retirado del II ª E.M. y otro titulado de Técnico agrícola, ganaban todos $ 50.000 mensuales; la pregunta que hacían era: ¿en que se diferencia el estudiar más o menos si los ingresos son iguales? ¿cuál es la diferencia?

[26] Gajardo, M, & de Andrac a, A. M, 1988

dificultad de aprender.[27] El trabajo, como actividad social de la estrategia campesina de sobrevivencia, pero sobre todo como proceso de aprendizaje y socialización, tanto doméstico como comunitario, permite la reproducción de las culturas tradicionales rurales y de las cosmovisiones indígenas, por el vínculo con la naturaleza que permite, el fortalecimiento de la estructura familiar ampliada, el aprendizaje de los procesos de solidaridad y reciprocidad (Kelluwün, Mingacos, Ayni); al mismo tiempo es una condición, por el bagaje cultural que promueve, que favorece el aprendizaje, por lo que debería ser aprovechado pedagógicamente, o, en caso contrario, que lo dificulta[28]. En general esta relación se asocia, por sus implicancias en el rebajamiento del valor de la mano de obra local o por razones de realismo práctico, a la adecuación de los calendarios escolares a las labores productivas, como si la contradicción básica fuera Calendario Escolar vs. Calendario Agrícola sin considerar que no es lo mismo algún grado de trabajo doméstico en la economía campesina o indígena, con fines de colaboración y aprendizaje, que el trabajo externo asalariado, que vulnera el derecho de los niños al descanso, al ocio, al juego y al trabajo productivo como espacio de socialización y aprendizaje.

En este sentido el impacto de lo propiamente escolar en los aprendizajes significativos, tanto referidos a los Planes y Programas de estudio obligatorios como aquellos definidos por las comunidades, pueblos, organizaciones y familias, es relativo al contexto en que se desarrolle, lo que significa que, en la medida en que se establezcan transformaciones sustanciales en las condiciones de vida locales y sobre todo en los procesos productivos y tecnológicos del ambiente, se generarán mejores condiciones para el logro también de mejores aprendizajes. Esto significa que, al menos para el mundo rural, la relación escuela-comunidad en una perspectiva de mejoramiento de la calidad de la educación con pertinencia, desarrollo local y democratización, continúa siendo una cuestión crítica.

Sepúlveda (1999) plantea que "cada comunidad rural puede ser un entorno educativo en el cual la función principal es trasmitir un conocimiento que mejora la capacidad de articulación social de sus miembros... la escuela puede transformarse en una estructura de "mediación", como lo diría Vigotsky, que hace posible la búsqueda de conexiones estratégicas y diversos caminos; la identificación de distintos problemas y el ensayo de diferentes soluciones; el desarrollo de distintas alternativas y el despliegue de diversas formas de articulación social... (puede ser)... la institución que haga posible el aprendizaje para el desarrollo. El aprendizaje escolar se reorganiza reflexivamente como un sistema de actividad que tiene sentido en términos sociales."[29]

Últimamente se ha planteando la Teoría del Capital Social[30] con relación a la reducción de la pobreza y democratización de la sociedad, donde la importancia de la formación de capital cultural por la educación y el empoderamiento comunitario, en relación al

[27] Jara, N, 1995.
[28] Por ejemplo, el realizar evaluaciones los lunes después de un fin de semana de actividad productiva o el ausentismo al inicio del año en los periodos de cosecha.
[29] Sepúlveda, G. (1999) Pág. 61.
[30] Atria, R, & Siles, M, (Compiladores) 2003

desarrollo local, se ha ido constituyendo en un marco paradigmático para el análisis y acción social y educativa.

Se pueden considerar dos dimensiones del concepto. La primera "... se refiere al capital social entendido como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo; la segunda se remite a la disponibilidad de redes de relaciones sociales. En torno de la capacidad de movilización convergen dos nociones especialmente importantes, como son el liderazgo y su contrapartida, el empoderamiento. (...) En la dimensión de los recursos aparecen implicados la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de las redes sociales. Estas características han dado origen a la distinción entre las redes de relaciones en el interior de un grupo o comunidad (bonding), las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares (briding) y las redes de relaciones externas (linking). (...) De acuerdo a ello, el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros en cuestión. Los recursos asociativos que importan, para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación".[31] La CEPAL propone la noción de Capital Social en su Agenda Social,[32] como marco para las políticas gubernamentales de superación de la pobreza en la Región, a partir de las siguientes dimensiones: "el uso de formas de capital social no tradicionales, la adopción de una organización novedosa y, lo más importante, una voluntad de compartir recursos económicos y, en último término el poder desde las instituciones estatales".[33]

La escuela es parte de las redes sociales de una comunidad y cumple una función de intermediación con otras redes gubernamentales, sociales, educativas y culturales; puede generar una cultura y competencias de base que potencialicen la confianza, reciprocidad y cooperación en los estudiantes, vinculándolos a los valores y prácticas sociales de las comunidades, puede contribuir a una apropiación mayor de poder por las comunidades en lo educacional y cultural y a generar un liderazgo de sus organizaciones en los mismos ámbitos. Esto es posible modificando los estilos actuales de gestión y cultura, promoviendo la participación social y contextualizando adecuadamente el currículo.[34]

Durston (2002) al analizar varios casos latinoamericanos desde la perspectiva del papel del capital social en la gestión del desarrollo rural, en referencia a la educación y escuela rural plantea "cuatro grandes enseñanzas que se pueden sacar de estas experiencias...: i) la importancia de incorporar la comunidad en la escuela y la escuela

[31] Atria, R, 2003. Págs.582-583.
[32] Naciones Unidas/ CEPAL, 2002
[33] Id.ant. Pág 152.
[34] Un ejemplo de esfuerzo de articular la Educación Rural (básica y media técnico-profesional agrícola-forestal) al Desarrollo Local y Regional fue el realizado en 1999 en la Secretaría Ministerial de Educación de la IX Región, al comenzar a establecer un vínculo entre la Reforma Educacional y el sector de empresas cooperativas campesinas. (In: Seminario "Región, Educación, Desarrollo y Cooperativismo Campesino", con participación de dirigentes cooperativistas campesinos. Organizado por la Seremi de Educación de la IX Región y la Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas de Chile – CAMPOCOOP; con patrocinio del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario y apoyo del Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. Temuco, 26 y 27 de Octubre de 1999.)

en la comunidad; ii) la de modificar la relación entre el profesor y la comunidad, esto es, de establecer un nuevo trato entre ellos; iii) la de crear una nueva dinámica de trabajo en un equipo educativo comunitario con una meta común: dar a los alumnos rurales la mejor educación posible; y iv) la importancia, fuera del plano estrictamente educativo, en la contribución que representa la apertura de la escuela a la comunidad para el fortalecimiento del capital social de esta última, y la importancia de aplicar este activo al desarrollo de otros ámbitos locales"[35].

La vinculación de la escuela (su currículo, pedagogía, gestión, evaluación, cultura escolar en general) con la comunidad es importante también desde la perspectiva de las expectativas que se construyen socialmente en las familias, los profesores y el sistema general respecto de las posibilidades de aprender de los alumnos. Y es aquí donde los discursos y prácticas de discriminación (racismo, intolerancia, prejuicios, estereotipos, xenofobia) juegan un papel determinante como fuente / expresión de inequidad y factor determinante de la baja calidad de la educación, pese a la valoración –por diversas razones- que el mundo rural mantiene respecto de la escuela. "... Es notable que en el campo opera en forma eficaz el currículo oculto, opera la informalidad más que la formalidad, opera la influencia urbana más que la realidad; opera el poder de los medios por sobre la cultura. Operaba la escuela y los profesores por sobre los intereses de la población andina, pero aún así los aymaras aprovechan esta ventana al saber, sea como fuere, la educación fue un anhelo para todos..."[36]

González (2000)[37] ha demostrado el papel de expansión del estado que ha cumplido la escuela pública, cumpliendo funciones de aculturación de las poblaciones rurales, de "chilenización" de las poblaciones nortinas y de instalación del concepto de Estado-nación en la ideología y representaciones sociales de los estudiantes, especialmente de los indígenas, aunque no exclusivamente de éstos.

La escuela rural ha sido históricamente un mecanismo de violencia simbólica respecto de las culturas rurales e indígenas, al imponer, por intereses políticos, un currículo monocultural y monolingüe desconociendo y negando, la pluralidad de contextos socio-culturales del país y particularmente de sus zonas rurales. La escuela rural, ha servido como instrumento de integración y asimilación y en la práctica no ha implicado necesariamente el ser un factor efectivo de desarrollo plural y democrático de la sociedad rural. Plantea que hoy hay condiciones para el desarrollo de la EIB y para que la escuela rural impulse y conforme una red intercultural que la haga cumplir efectivamente con sus objetivos de desarrollo democrático, pluralismo y mejoramiento de aprendizajes.

Una de las cuestiones críticas de las Reformas Educacionales actuales y que ponen en evidencia la educación de la población rural y la EIB es la tensión entre igualdad y diferencia, la preocupación por la pertinencia curricular educativa, la necesidad de contextualizar la oferta educativa a la diversidad de requerimientos y demandas

[35] Durston, J, 2002 Págs.92-93
[36] Chipana, C, 2000 Pág.93
[37] González, S, 2000

generadas en los diversos grupos sociales y culturales que componen el país. Las sociedades se asumen como multiculturales, multilingüísticas, con diversidad de estilos de vida y de creencias. Desde el mundo indígena la crítica al carácter hegemonizante y dominante del estado-nación coloca esta temática en el centro de la discusión educacional.

Hopenhayn y Ottone[38] plantean que esta tensión entre igualdad y diferencia ha implicado el abandono de la "simultaneidad sistémica", es decir, del criterio que, por razones de escala o por el principio de igualdad, la educación formal una vez que se masifica debe ser la misma para todos, suponiendo que todos los educandos son potencialmente iguales, que tienen las mismas posibilidades de aprender e interés práctico por los mismos contenidos; en consecuencia, contenidos estandarizados promoverían mayor igualdad de oportunidades. La tendencia ha sido la de la "racionalización sistémica", que sacrifica identidades y raíces culturales de los distintos grupos y pueblos. Señalan que las actuales reformas educativas han abandonado esa idea y buscan mayor pertinencia en los contenidos y formas respecto de las realidades socio-culturales en que se insertan. Plantean que una oferta educativa homogénea ante una demanda heterogénea, puede prolongar y agudizar las asimetrías de origen, así diferencias de clase o étnicas pueden recrudecer atentando contra principios de equidad. Por ello es necesario equilibrar igualdad y diferencia. La Equidad se reconstruye desde esta perspectiva. "La educación no sólo tiene que trasmitir valores igualitarios y de respeto a la diversidad, sino también encarnar ese equilibrio en su propia flexibilidad curricular. La *equidad* a partir de a educación cristaliza en un nuevo enfoque, donde convive la vocación igualitaria con la atención a las diferencias. Para lo primero se debe asegurar cobertura universal progresiva en el ciclo escolar, desde la educación básica hasta la educación media y también reducir las brechas en la calidad de la educación según origen socioeconómico. Para lo segundo deben realizarse adaptaciones programáticas a los grupos específicos (incluyendo el bilingüismo en zonas donde el español no es lengua materna), buscar la pertinencia curricular en función de las realidades territoriales en que se desenvuelve la escuela, y asignar fondos especiales en las zonas de mayor vulnerabilidad social y precariedad económica".[39]

Debe superarse una tensión: la orientación, en un mundo globalizado, a formar competencias que capaciten a los educandos a puestos de trabajo que a futuro mejoren las condiciones de vida entre una y otra generación; y al mismo tiempo educar en el respeto y promoción de la identidad cultural de los educandos. Esto –siguiendo a los autores señalados- requiere enfatizar la relación entre "educar para la diferencia" y "educar para la ciudadanía". "El aprendizaje de la diferencia o de la pluralidad cultural no debe entenderse como una materia más (al estilo de la geografía, la historia o la antropología). Pensar la diferencia es pensar desde la alteridad, vale decir, pensar de modo tal que el propio educando sea "traspasado" por la diferencia y que el Otro implique también una interrogación sobre sí mismo. Esto convierte el aprendizaje de la

[38] Hopenhayn, M & Ottone, E, 2002
[39] Id. Ant., Págs. 115-116

diferencia en el aprendizaje de la ciudadanía: aprender a ponerse en el lugar del otro y ver con los ojos del otro."[40]

Así un criterio de ordenamiento de la educación moderna y particularmente de la rural e intercultural bilingüe es el del equilibrio entre igualdad y diferencia, en superar tensiones entre empleo e identidad, en integrar la formación ciudadana a la formación para la diversidad. Lo anterior implica reconocer diversidades de territorios en que se desarrolla la existencia humana y la pluralidad de formas de vida, lenguajes, creencias, utopías, nacionalidades al interior de cada uno. Ello hace que ni a nivel nacional ni al interior de la sociedad exista una homogeneidad de requerimientos a la educación, sino que ellos están plasmados desde esa heterogeneidad territorial y de expresiones culturales. El sistema, el currículo, las prácticas pedagógicas, la gestión y cultura educacional deben reconocer y operativizar estas cuestiones como preocupaciones de la Equidad y la Calidad.

La educación de la población rural ha ido cambiando y mejorando, eso es indiscutible, sin embargo es necesario colocar una señal de alerta en el sentido y las consecuencias de ese proceso de mejoramiento, pues expresa una posible desestructuración de las diversas comunidades, culturas y lenguas locales, como pueden permanecer en el currículo oculto las representaciones sociales discriminadoras aprendidas en la socialización y formación inicial por los profesores y por los propios padres y madres en el sistema escolar o por influencia de los medios de comunicación de masas; puede reproducirse una ideología modernizadora que no apunta a lo que las familias quieren para sus hijos; puede imponerse una racionalidad urbana frente a la campesina que se construye en una particular visión social de mundo producida por las relaciones del ser humano con la naturaleza, el trabajo, la comunidad, la cultura e historia tradicional.

Evidentemente no se trata de mantener autoritaria o paternalistamente a las poblaciones rurales, indígenas y no indígenas, en estados de "congelamiento cultural", en una especie de museo de vida. Se trata de que la escuela rural contribuya a una sociedad moderna, pero más justa y democrática, que respete y promueva la pluralidad cultural y lingüística de la diversidad cultural del país rural, que asegure a todos los niños y niñas el logro de los objetivos de aprendizaje que constituyen su derecho de ciudadanía educativa, que se cumplan los derechos humanos en lo que se refiere al derecho de las familias y de los pueblos a participar de las decisiones sobre la formación de sus hijos e hijas. Se trata de eliminar todas las formas de discriminación que expresan la desigualdad de la sociedad en su conjunto y que se reproduce estructuralmente.

Cualitativamente no sólo se produce una discriminación estructural, determinada por la inequidad del sistema, sino también una pedagógica, que se expresa en el currículo y en las prácticas pedagógicas, así como en la organización escolar. Esto se manifiesta tanto al interior del sistema rural como en la relación de campo-ciudad, es decir, en el proceso de inserción de estudiantes rurales en establecimientos urbanos. Entre otras cosas, éstos no adecuan su currículo a la forma de aprender de los estudiantes rurales

[40] Id.ant. Págs. 117-188.

ni utilizan metodologías especiales... "la escuela tiende al acto de la discriminación desde el ingreso al establecimiento al realizar una distribución de cursos, con las características de la no convivencia entre alumnos rurales-mapuche y urbanos"..." la discriminación provoca en el estudiante rural-mapuche una serie de dificultades, que se desencadenan y se manifiestan en la escuela misma.

Tales dificultades son: la baja autoestima y la pérdida de identidad"..."la exigencia académica que lleva a cabo la escuela con los alumnos rurales-mapuches, con respecto a la exigida a los estudiantes urbanos, no es la misma, a los primeros se les exige menos de lo normal, atribuyéndole tal acto, al nivel de aprendizaje con que viene de la escuela rural"... "la no adecuación del currículo a las diferencias de aprendizajes y por ende, el poco estímulo de parte de la escuela, provoca un mayor porcentaje de deserción escolar y repitencia en los alumnos rurales-mapuche ".[41]

Esta forma de discriminación consolida el círculo de la inequidad y de prácticas atentatorias a la justicia social y a la democrática distribución social del conocimiento. En consecuencia la educación de la población rural y en sus relaciones con el sistema, debe asumir la lucha contra cualquier forma de discriminación, pues es probablemente, uno de los espacios pedagógicos en que más se manifiesta en desmedro de los aprendizajes de los niños y de su identidad y autoestima, teniendo consecuencias en la conciencia y comprensión de sí mismos por las comunidades rurales y pueblos indígenas. La igualdad de oportunidades continúa siendo un desafío para la educación de la población rural, igualdad de oportunidades con relación al país, a otros sectores sociales y a las zonas urbanas.

3 La situación indígena rural

Según datos del último Censo de Población (2002) en Chile hay 692.192 personas que se identifican como indígenas, lo que constituye un 4,6 % de la población total.[42] Un 7,01 es aymara, un 3,04% atacameño, un 0,89 quechua, un 0,67% Rapa nui y un 87,3 % mapuche. El 69,5 % de los indígenas son menores de 39 años. Tienen un promedio de escolaridad de 8,5 años, sin embargo la deserción, particularmente entre los mapuche, es alta entre la educación básica y la media: un 30,4%.

El pueblo mayoritario es el mapuche que representa en Chile 604.349 personas, de los cuales 203.221 viven en la IX Región de La Araucanía lo que representa un 33,7 % de todos los mapuche en el país y un 23,5 % del total de población regional; el 41% de la población mapuche habita en las zonas rurales: los mapuche rurales en la región del Bio Bio constituyen el 4,2% de la población rural total y el 28% del total de población mapuche; en La Araucanía son el 53% de la población rural y el 71% del total mapuche; en la Región de Los Lagos constituyen el 17,% de la población rural y el 54% del total

[41] Valdés, J, & Sanhueza, E, 1996 Págs. 83-84.

[42] Esta cifra no es comparable con la del Censo de 1992, que se aproximaba al 10% de la población, debido a que la anterior pregunta se refería a cultura y la de este Censo a pertenencia; tampoco esta cifra es absoluta pues se refiere sólo a la población de más de 14 años que se auto-reconoce como indígena, por tanto no considera una parte significativa de la población que son los niños.

mapuche. Los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestran una gran diferencia entre la población indígena mapuche y no mapuche: en Bio Bio la no mapuche tiene un IDH de 0,706 y la mapuche de 0,682; en La Araucanía de 0,700 y 0,582; en la de los Lagos 0,688 y 0,615 respectivamente.[43] Las desigualdades son claras.

El caso de La Araucanía es el más crítico en la medida en que la población rural es alta (34%) y la indígena rural es significativa (25,4%); ello en parte debería explicar los menores aprendizajes y también los mayores conflictos sociales. En la Región del Bio Bio donde predomina la población urbana (81%) y la indígena rural es de 4,2% en las zonas rurales y 2,9% en el total poblacional, los indicadores son más homogéneos. Al incorporar la variable género en el caso de La Araucanía, descubrimos la desigualdad desde otra dimensión. El IDH en el caso de las mujeres mapuche rurales es de 0,513 y de las mujeres no mapuche urbanas es de 0,701, la diferencia es muy alta; en el caso de los hombres mapuche rurales -que es algo superior al de las mujeres mapuche rurales- la diferencia con los no mapuche urbano es aún mayor: 0,568 y 0,742 respectivamente. [44] Existe un notorio rezago educativo en las mujeres mapuche rurales, las que sólo alcanzan un 72% de alfabetismo y 4,3 años de escolaridad promedio.[45] "Ser mujer mapuche, habitante de las zonas rurales de la Región de La Araucanía aparece como la situación de mayor superposición de inequidades observada.[46] El ser rural implica menores Índices de Desarrollo Humano, si además es indígena, la situación es peor y si además es mujer, la situación asume un carácter de discriminación, desigualdad, injusticia social y educativa grave.

El bajo rendimiento de los aprendizajes de los estudiantes indígenas –a que hacemos referencia en otros capítulos- está asociado a dos tipos de factores, uno estructural y el otro pedagógico. El factor estructural se refiere a la relación de dominación/subordinación que han vivido los pueblos indígenas en Chile, desde la conquista y principalmente desde el establecimiento del estado chileno. La distribución de tierras a reducciones mapuche de fines del siglo XIX significó un promedio de 6 hás. físicas por familia, al mismo tiempo que a los colonos se les entregó un promedio próximo a las 500 hás.; mientras a las comunidades mapuche se les distribuyeron tierras de mala calidad y se les redujo en terrenos precarios, a los otros se les entregaron tierras con más posibilidades productivas; históricamente han continuado siendo arrinconados en espacios cada vez menores; los expulsados del campo a la ciudad (donde hoy habita la mayoría de la población indígena) se integraron en formas precarias de empleo doméstico, temporal o de baja calificación.

En cuanto al nivel de pobreza de la población indígena, la encuesta CASEN 1996 mostró que el 25% de la población indígena en Chile vive en condición de pobreza no indigente y un 10,6% en condición de indigencia, es decir, un 35,6% de esta población era pobre al momento de ser aplicada, lo que contrasta con el 17,1% de pobres no indigentes y 5,5% de indigentes de la población no indígena. Del total de etnias

[43] PNUD/Universidad de La Frontera/MIDEPLAN, 2003. Pág. 18.
[44] Id.ant. Pág.32.
[45] Id.ant. Pág.33.
[46] Id.ant. Pág.32.

consultadas, se constata que en promedio, son los mapuches los más afectados por la pobreza: un 38,4% está en esta situación. De esta manera fueron insertados entre los sectores más pobres de la sociedad. El estudio de MIDEPLAN a que nos referimos mostró que las condiciones de vida de los niños indígenas es muy desfavorable de acuerdo a las comunas en que viven y su nivel socio-económico.[47] En cuanto a condiciones de vida el estudio de la Universidad de Chile referido demostró -en el caso mapuche- que los peores indicadores biomédicos se encuentran en comunas donde habitan mapuche hablantes de mapudungun.[48] Las lenguas indígenas han sido negadas o en algún momento de la historia prohibidas en el sistema educacional y en el uso oficial, hasta la actual Reforma Educacional que reconoce la posibilidad de enseñar en lengua vernácula.[49] Se oculta en el comportamiento y representaciones sociales el racismo y la discriminación que se expresa de múltiples maneras. Los pueblos indígenas aún no tienen reconocimiento constitucional, como tales, por el Estado ni éste ha firmado el Convenio 169 de la O.I.T. que les otorga un conjunto de derechos colectivos. A lo anterior, se debe agregar lo referido al nivel de instrucción. La información revela, nuevamente, la disparidad entre la población indígena y no indígena. Por ejemplo, un 8,4% de la población indígena no tiene estudios, más del doble de los no indígenas.

El otro factor es el Pedagógico. Un estudio realizado por la Universidad de Chile y el Ministerio de Educación (2002),[50] concluye que a partir del estudio econométrico realizado, que consideró el rendimiento, factores acumulativos de la familia, las características de las escuelas en base a las variables del Simce, porcentaje de población indígena, promedio de años de escolaridad entre otros, un estudiante indígena, rural, pobre, con problemas de alimentación, obtendrá resultados significativamente menores en su rendimiento escolar que el promedio. Los profesores durante su formación inicial no han recibido orientaciones para enfrentar la diversidad cultural ni lingüística de los estudiantes, por lo cual desconocen estrategias pedagógicas y metodológicas de enseñanza de primeras y segundas lenguas en los casos que existe situaciones de bilingüismo.

Los materiales de aprendizajes existentes en los establecimientos del país han sido construidos con poca pertinencia a la cultura y forma de entender el mundo, sobre todo del lenguaje de las niñas y niños rurales. Una investigación realizada por el Ministerio de Educación-Programa de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto de Estudios Indígenas, en el año 2001, muestra que los subsectores de los libros de texto de lenguaje, matemáticas y ciencias, no reconocen adecuadamente las culturas y las lenguas originarias. [51] Desde el punto de vista indígena, la EIB es el modelo educativo que permitirá ejercer el derecho natural de aprender la lengua de sus pueblos y a través

[47] Mientras en Las Condes, Región Metropolitana, el índice que construyeron para determinar condiciones de desarrollo de la infancia es de 0,946 sobre 1, en Puerto Saavedra, IX Región de la Araucanía, Comuna de gran población rural mapuche, es de 0,192. (Encuesta de MIDEPLAN. Diario La Tercera. 25.01.2001)
[48] Amigo, H,; Bustos, P, & Erazo M, 2001
[49] Son innumerables los testimonios que hemos recogido de mapuche, aymaras, quechuas, rapa nui contando los castigos que recibían al hablar su lengua originaria en las escuelas. Estos mecanismos represivos del sistema escolar y de las prácticas cotidianas de cultura educacional, hizo que muchas familias dejaran de hablar y enseñar la lengua a las generaciones jóvenes.
[50] Le Bert, J, & Villena, M, 2002.
[51] Carrasco, H, y otros, 2001.

de ella conectarse con lo fundamental de su cultura de origen y al mismo tiempo aprender la lengua nacional que les ha de servir para conocer y manejar los códigos culturales de la sociedad nacional.

En términos generales las culturas indígenas aparecen discriminadas a través de la omisión (de patrones culturales significativos para los niños), tergiversación (los indígenas son del pasado) y discriminación (folclorización o desvalorización cultural).

El mundo social indígena, a través de sus organizaciones, congresos y movilizaciones ha construido una demanda –asumiendo y valorando la educación obligatoria y sus avances como un derecho que les corresponde- respecto de la participación en la gestión del sistema educacional y de las escuelas, en la incorporación de su cosmovisión y cultura al currículo, en el reconocimiento y aprendizaje de las lenguas originarias como L1 o L2, la formación de profesores indígenas, la consideración de la interculturalidad en los proyectos educativos institucionales, la integración a las tareas de enseñanza de sabios y ancianos, la reconstrucción de la historia oficial enseñando la otra visión:

- La de los excluidos y discriminados por constituir pueblos diferentes.
- La revisión de los textos de estudio en relación al tratamiento de los pueblos indígenas del país.
- El trabajo contra la discriminación y el racismo a favor de la interculturalidad en la totalidad del sistema educacional y con la población no indígena.

Todo ello en el marco más integral de otras reivindicaciones que tienen que ver con lo que se ha denominado la deuda histórica: reconocimiento de derechos políticos y del carácter de pueblos, de autodeterminación, de autogestión de sus territorios, del carácter plurilingüe del país, de las diversas creencias indígenas, de recuperación de tierras usurpadas o compradas ilegítimamente en su origen, del uso del derecho consuetudinario para determinadas acciones sociales de conflicto.[52]

[52] Ver algunas de estas demandas en: Consejo Educativo de la Nación Quechua; Consejo Educativo Aymara, 2001; Cañulef, E, s.d.; MIDEPLAN, 2000

CAPITULO II: PANORAMA CUANTITATIVO GLOBAL DE LA POBLACION RURAL Y SU SITUACION EDUCATIVA

1 La situación general

No cabe la menor duda de que desde la década de los noventa la educación de las poblaciones rurales en su conjunto ha tenido un salto enorme en términos de cobertura, avances en calidad, condiciones de desarrollo profesional y trabajo de los docentes, mejoramiento de infraestructura. Han contribuido a este avance el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Rural (MECE/RURAL), luego el de Educación Básica Rural, el Programa de las 900 Escuelas a través de algunas escuelas completas ubicadas en zonas rurales o villorrios, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, la Jornada Escolar Completa en su dimensión pedagógica y de infraestructura, los Proyectos de Mejoramiento Educativo, los Programas de Educación Parvularia, los Programas de la Junta de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el esfuerzo específico de ONGs, Universidades, Iglesias a través de proyectos específicos.

Sin embargo la situación de la población rural continúa con menores índices de acceso al derecho a una Educación de Calidad, con pertinencia y participación. El promedio de escolaridad de la población rural, pese a los aumentos de la última década, continúa expresando una baja calidad de la educación y mostrando una profunda desigualdad respecto de los promedios urbanos. Los años de estudio alcanzan un promedio de 10,3 años en el sector urbano y 6,7 en el rural; el porcentaje de analfabetos, con tendencia a desaparecer en el país, en el sector rural se eleva a 12,2%, mientras en el urbano es apenas de un 2,6%.(2000).[53]

Cuadro Nº 2 Número de establecimientos de educación parvularia, básica y media, por dependencia administrativa, nacional, porcentaje y área geográfica.[54]

Área Geográfica	TOTAL	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagada	Corporaciones
TOTAL	10.803 100%	6.242 57,8%	3.460 32,0%	1.031 9,5%	70 0,6%
Urbana	6.076 100%	2.414 39,7%	2.591 42,6%	1.011 16,6%	60 1,0%
Rural	4.727 100%	3.828 81,0%	869 18,4%	20 0,4%	10 0,2%

En los sectores rurales es predominante el sistema municipal de educación (81%) en relación al particular subvencionado (18,4%). Sólo en la IX Región de Los Lagos y de La Araucanía este último porcentaje es superior; en la primera corresponde un 22,0% a establecimientos particulares subvencionados rurales (256 sobre un total de 1.163 rurales y 1.606 totales) y en la segunda alcanza un 44,0% (405 de 920 establecimientos rurales en relación al total regional de 1.348). El sector particular subvencionado es particularmente significativo en algunas regiones. Durante el régimen militar, a partir de

[53] Echenique, J. (2003) cit.
[54] Ministerio de Educación. 2001 Págs. 25-26.

1980, se autorizó la creación prácticamente libre de escuelas, lo que dio origen a la rápida aprobación de escuelas uni, bi o tri docentes en lugares rurales.

Este proceso alcanzó tal magnitud, asociado a precariedad del servicio educativo, que hubo que normar la creación de escuelas y poner requisitos mínimos. Sin embargo, alcanzó a expandirse este sector de escuelas, particularmente en algunas regiones.[55]

Cuadro Nº 3 Matrícula de niños y jóvenes, por dependencia administrativa, nivel de enseñanza básica, nacional.[56]

Área Geográfica	TOTAL	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagada	Corporaciones
TOTAL	2.361.721	1.317.983	859.270	184.253	215
Urbana	2.030.182	1.044.425	803.769	181.773	215
Rural	331.539	273.558	55.501	2.480	0

La población escolar rural representa un 14,03 % del total de la enseñanza básica del país, cifra muy próxima a la proporción de población rural del país. La matrícula rural tiene tendencia al crecimiento hasta el 5° año básico, a partir del 6° grado comienza a decrecer.[57]

Suponiendo una no interferencia de procesos migratorios familiares, ello puede deberse a varias razones: edad en que niños y niñas pueden trasladarse a ciudades a internados o casas de familiares; que empiezan a asistir a escuelas completas en ciudades o villorrios próximos; que algún niño alcanza la edad para viajar, en micro o a pie, a los pueblos o ciudades próximas, haciéndose acompañar por hermanos menores. Hay que considerar que varios de estos grados están reunidos en mismo curso, bajo la forma multigrado.

Cuadro Nº 4 Número de docentes por dependencia administrativa, nacional y área geográfica.[58]

Área Geográfica	TOTAL	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagada	Corporaciones
TOTAL	146.918	81.152	42.641	20.645	2.480
Urbana	126.237	64.364	39.259	20.284	2.330
Rural	20.681	16.788	3.382	361	150

[55] Un caso especial, en la Región de La Araucanía y en parte del norte de la Región de Los Lagos, es el de la Fundación Magisterio de La Araucanía, perteneciente a la Iglesia Católica, que es uno de los mayores sostenedores particulares del país y que tiene una gran cobertura educacional en las zonas rurales de las Provincias de Cautín y Valdivia principalmente. Datos del año 1997 muestran la siguiente información referida a la Fundación: Matrícula total: 23.919; Matrícula en Educación Básica: 18.405 (76,94%); Escuelas Básicas Urbanas 35 (23,34 %); Escuelas Básicas Rurales 115 (76,67 %); Total 150 esc. (In: Fundación Magisterio de La Araucanía, 1997)

[56] Ministerio de Educación, 2001. Pág.42

[57] Matrícula de enseñanza básica rural según grado (2001) Id.ant. Pág.64.

Total Matrícula Rural	Grado								TOTAL
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	
	40.059	43.235	42.248	44.905	46.528	45.099	35.399	34.066	331.539

[58] Id.ant. Pág.101.

Los profesores rurales en el país son un 14,07%, siendo los municipales el 81,17% del total de profesores rurales en todos los niveles del sistema.

Cuadro N° 6 Docentes rurales por periodo. Años 1998-2001[59]

		1998	1999	2000	2001
Docentes	Nacional	134.885	139.143	144.377	146.918
	Rural	19.660	20.269	20.259	20.681

Mientras a nivel nacional se aprecia un crecimiento de 12.033 profesores entre 1998 y 2001 (8,92%), los rurales han crecido en 1.021 (5,19%), permanecido estables desde 1999 al 2001, con un aumento de sólo 412 docentes (2,03%). La tendencia cuantitativa global pareciera ser a la estabilidad docente en el sector rural. Sin embargo, según señalan supervisores y docentes, uno de los problemas serios en las escuelas del sector particular subvencionado y en menor medida en el municipal, es el de la rotatividad de profesores entre escuelas. Es decir, si se mantiene el número total de docentes más o menos estable, los profesores se movilizan al interior del sistema rural, como producto de las condiciones de contrato precario (contratos a plazo fijo, reemplazos de profesores autorizados) y de los incentivos de ingresos que tiene el ejercer docencia en zonas rurales. Ya no es común, como era hace más de una década el interés por trasladarse del campo a la ciudad; hoy económicamente, es conveniente ser docente rural.

Cuadro Nº 7 Tasas de Aprobación, Reprobación y Abandono de niños por área geográfica, nivel Básica (2001).[60]

	TOTAL			Urbano			Rural		
Básica	Tasa Aprob.	Tasa Reprob	Tasa Aband	Tasa Aprob	Tasa Reprob	Tasa Aband	Tasa Aprob	Tasa Reprob	Tasa Aband
	95,9	2,8	1,3	96,1	2,6	1,3	94,6	4,0	1,4

En todos los casos los índices son peores en el sector rural; salvo en la reprobación, los indicadores de aprobados y abandono son muy próximos a los promedios nacionales. Destaca la baja tasa de abandono, casi igual a la urbana y la nacional. Esto muestra que el conjunto de medidas tendientes a la retención (Becas Indígena, apoyo a los estudiantes por JUNAEB), así como los esfuerzos de mejoramiento de la calidad educacional, han tenido impacto positivo.

Los índices de escolaridad promedio de la Población Económicamente Activa han aumentado sustancialmente. Si en 1990 era de 8,6 años el año 2001 alcanzaba a 10,3 años; un salto de 1,7 años. Sin embargo, este promedio esconde diferencias regionales pues en el caso de aquellas con alta población rural el salto es menor entre ambos años: en la VII de 7,2 a 8,7 años (salto de 1,5 años); en la IX de 7,5 a 9,2 años (salto de

[59] Id.ant. Pág. 113
[60] Id.ant. Pág. 171

1,7); en la X de 7,2 a 8,7 años (salto de 1,5 años).[61] Es interesante destacar el que si bien ninguna de estas regiones alcanza el promedio nacional, sí superan los 8 años de escolaridad obligatoria; así como el que de las tres, dos casi alcanzan el promedio de crecimiento nacional (VII y X) y una supera ese promedio (IX), lo que es importante por su variable étnica.

Estos resultados confirman avances logrados por las políticas públicas en alcanzar resultados en indicadores educacionales de equidad y particularmente entre las que tienen importante población rural. Sin embargo, se mantiene una diferencia significativa de años de escolaridad entre regiones[62]. Según el Censo 2002, la escolaridad promedio del país aumentó de 7,5 años en 1992 a 8,5 el 2002, sin embargo aparece una diferencia entre las zonas urbana donde el aumento fue de 1,3 años y la rural que fue de 1,1. Un factor que contribuye a mejorar las expectativas de mejoramiento de la calidad de la educación es el aumento sostenido de la alfabetización de las mujeres rurales, que ha pasado de un 69,3 % a un 79,2% en la población rural femenina de más de 40 años. [63]

En consecuencia los mayores problemas de la educación para la población rural no están ni en la cobertura ni en la permanencia, sino –y a pesar de los avances de la última década- en la calidad de la educación y en la desigualdad de oportunidades educativas según territorios de vida: regiones o localización en zonas urbanas o rurales. A pesar de ello todos los indicadores cuantitativos promedio muestran que se acortan las distancias urbanas-rurales como tendencia del sistema.

2 Las escuelas rurales multigrado

Una especial mención requiere la escuela multigrado rural. Durante la historia de la educación para la población rural fue un sector invisible para la estructura y las políticas, recién a partir de 1992 estas escuelas contaron con un Programa especial, el de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Rural, hoy Educación Básica Rural, que han tenido un carácter adecuado a esta realidad educacional. En general son establecimientos situados en contextos de alta pobreza, economías tradicionales, con poblaciones indígenas, con baja densidad poblacional. Se han estructurado, para fines de incentivos y reglamentación, en escuelas de mediano o difícil acceso, dependiendo de su aproximación o lejanía a centros urbanos de convergencia poblacional y de comunicaciones. Esto ha hecho que los niveles de control directo y asesoría técnica respecto del desarrollo educacional de estas escuelas haya sido precario, lo que, desde el punto de vista de infraestructura, equipamiento, condiciones de educabilidad haya generado en muchas de estas escuelas precarias oportunidades efectivas para el aprendizaje.

[61] Id,ant. Pág. 189.
[62] Por ejemplo, en la Región Metropolitana (RM) es de 11 años (2001); la diferencia entre la RM y las VII y X regiones es de 2,3 años y con la IX es de 1,8 años
[63] www.mineduc.cl/destacados_web/censo2000/index.htm

Esta modalidad tiene un alto número de establecimientos y plantea un desafío especial para la educación de la población rural. Son aproximadamente 3.300 establecimientos, con 5.068 profesores y 96.500 alumnos distribuidos a lo largo del territorio nacional. Son escuelas incompletas, generalmente llegan hasta 6° año básico, organizados en cursos combinados[64] y cuentan con uno, dos o tres profesores (por ello también se llaman escuela uni, bi o tri docentes) que enseñan a diversos cursos al mismo tiempo y en el mismo espacio.

En general la formación inicial docente no considera conceptual ni metodológicamente esta situación pedagógica, que los docentes deben enfrentar desde la práctica, desde su formación empírica, combinada con participación en eventos de perfeccionamiento que, en la última década, ha impulsado el Ministerio de Educación a través del Programa de Educación Básica Rural.

Un reciente diagnóstico muestral de escuelas multigrado de las I, IV, VIII, X y XI regiones, realizado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y coordinado por Marcela Román, [65] presenta los siguientes datos respecto de los profesores integrados a la muestra: proporción semejante de hombres y mujeres, con un promedio de edad de 46,6 años y 19 años de trabajo en el sector rural. Un 51 % de los profesores han permanecido en el sistema de educación para la población rural por más de 20 años. Desde el punto de vista del establecimiento que trabajan un 38,8 % lo hace en escuela uni docente, un 17,5 % en bi docente, un 11,1% en tri docente y un 25 % en escuelas completas. El que 4 de cada 10 profesores trabaje sólo todos los cursos de la escuela, muestra la dispersión de la población rural y la proliferación de estos establecimientos en las comunidades. El 93,35 % de los profesores son titulados y el 5,46% está en proceso de regularización; sólo un 1,19 % ejerce con autorización especial del Ministerio de Educación.

Pese a los avances logrados en los últimos años en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, establecidos por mediciones nacionales, continúa siendo la modalidad y sector educacional de menores resultados. La pertinencia curricular aún es relativa, en la medida en que no existen planes y programas propios para estas modalidades de cursos combinados, ni adecuados necesariamente a la diversidad de contextos culturales e interculturales rurales.

La supervisión tampoco consideraba la especificidad de estas escuelas, las que percibía entre una extensión de la urbanidad y un papel civilizador y de sustentación del estado-nación en las zonas rurales. En la década de los noventa se inicia un proceso de formación y especialización de supervisores orientados al apoyo específico de este sector de escuelas.

Existe un sistema de financiamiento especial, complementario a las políticas pedagógicas, que permitió terminar con el permanente desfinanciamiento del sistema generado por la asociación de la subvención a la asistencia de alumnos, lo que hacía

[64] P. ej. 1° y 2°, 3° y 4° o 5° y 6° o en otras combinaciones dependiendo del número de docentes y alumnos.
[65] Román, M, 2002

que escuelas con muy poca cantidad de alumnos, permanentemente significaran una carga financiera para el sostenedor. Se determinó que aquellas escuelas que hasta 1997 eran multigrado contarían con una subvención especial que de modo progresivo, les permite llegar a recibir hasta 35 unidades de subvención educacional (USE), lo que permite el financiamiento mínimo del establecimiento.

CAPITULO III: POLITICAS EDUCATIVAS DESDE LOS 90 Y LA EDUCACION DE LA POBLACIÓN RURAL

1 El proceso histórico-político de la Educación y la Educación para la población rural 1990-2002.

En el campo educacional el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, (1990-1994) diagnostica que el problema de la educación en Chile no está en la cobertura ya que la gran mayoría de los niños y niñas tiene acceso a la educación básica y se plantea que, donde ella es menor, como en la enseñanza media, la solución está en la calidad de la educación asociada a equidad. El análisis básico es que en Chile hay una educación diferenciada entre sectores sociales que hace que a medida que se acerca a los más pobres, la calidad disminuye sustancialmente, por tanto hay una desigual distribución social del conocimiento, lo que tiene como consecuencia que sea imposible la igualdad de oportunidades, cuestión básica para la existencia de la democracia. Chile necesita reconstruir y profundizar la democracia e insertarse económicamente en los nuevos escenarios mundiales, para ello la educación es fundamental.

Se plantean como principios orientadores centrales, el Mejoramiento de la Calidad y de la Equidad de la Educación. A ellos se agregaba inicialmente el principio de la Participación, el que posteriormente fue desplazado en el discurso hacia la descentralización. La Calidad –concepto no siempre consensuado debido a sus diversas conceptualizaciones- se consideraba como un mejoramiento sostenido de los aprendizajes (cognitivos y transversales), de modo de disminuir las diferencias respecto de logros mínimos (definidos por los objetivos y contenidos de los Planes y Programas de Estudio) y de aquellos resultados que lograban los grupos estudiantiles de mayores ingresos del país.

La equidad se consideraba como un requerimiento ético referido al papel del estado respecto de los más pobres, en orden a priorizar en ellos políticas, recursos y esfuerzos públicos (discriminación positiva) y se tradujo en una focalización de programas a establecimientos o grupos sociales más vulnerables. La Participación se asoció al concepto de descentralización educacional y autonomía docente, en que los educadores podían reconstruir libremente los programas de estudio, contextualizarlos, pero también acceder a un conjunto de instrumentos, principalmente proyectos y concursos, para llevar adelante sus iniciativas. La prioridad inicial fue invertir en el mejoramiento de la educación básica (desde 1990). Progresivamente se fueron ampliando las políticas a la educación media (1994/95), parvularia (1997) y superior (1997). La década se inició con Programas de Mejoramiento y terminó con una Reforma Educacional.

A partir de estos principios se impulsaron dos programas prioritarios: el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación de los Sectores Pobres (1991), (Programa de las 900 Escuelas), que atendía al 10 % de las escuelas con menores logros de aprendizaje que coincidían en su enorme mayoría con las escuelas más pobres del

país; contó con el financiamiento inicial de la cooperación internacional de Suecia y Dinamarca. El segundo fue el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Programa MECE), financiado principalmente por el Banco Mundial (en Educación Básica) y por el propio gobierno (en Educación Media) (1992). En el marco del Programa MECE surge el Programa MECE/Rural focalizado a las escuelas uni, bi y tri docentes.

A partir del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1994) la Educación pasó a ser prioridad de gobierno y tema de estado. En 1996 se convocó a la sociedad chilena y al gobierno a llevar adelante una Reforma Educacional que se planteó cuatro objetivos: un nuevo diseño curricular para la educación básica y media a partir de la elaboración de Planes y Programas de Estudio orientados a renovados Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OFCMO) y Objetivos Fundamentales Transversales (OFT); profundizar y mejorar la profesionalización docente; impulsar la continuidad de los Programas Innovadores de Mejoramiento de la Calidad de la Educación; a ampliar y mejorar los tiempos y espacios de aprendizaje a través de la implantación de la Jornada Escolar Completa (JEC, Ley Nº 19.532/1997). La JEC extendió las semanas de clases anuales y amplió las horas semanales de estudio (estableció un mínimo de 38 hrs. semanales para los alumnos de 3º a 8º Básico y de 42 para los de Media). Además implicó inversión en infraestructura, a través del Programa de Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional[66].

El tercer gobierno concertacionista (2000 a la fecha), ha mantenido el impulso a la Reforma Educacional así como ha enfatizado la calidad. En el año 2003 se rehicieron y actualizaron los Planes y Programas de Estudio de NB1 y NB2, esta vez menos centrados en su adecuación por los profesores (descentralización) y orientados a entregar lineamientos más estructurados para la organización didáctica por parte de los docentes. Se han profundizado los procesos de evaluación de logros (mediciones) a partir de indicadores comparables, nacional e internacionalmente, que verifiquen los avances y carencias en términos de calidad educacional. Se ha aprobado constitucionalmente la obligatoriedad mínima de doce años de escolaridad.

Respecto de los docentes se impulsó su profesionalización a través de tres vías principales: a) Estatuto de la Profesión Docente, que asegura a los profesores municipales, condiciones de negociación salarial nacionales y estabilidad en el empleo, entre otras asignaciones o incentivos como la de desempeño difícil, garantías como reconocimiento de bienios y de perfeccionamiento para las remuneraciones (los particulares continúan sometidos a la legislación del Código del Trabajo aunque varios beneficios del Estatuto Docente se han extendido a ellos); b) aumento sostenido de las remuneraciones superiores a la media nacional;[67] c) múltiples modalidades de

[66] La inversión realizada por el Ministerio de Educación en los tres llamados anteriores al año 2000 fue de M$ 262.000.000 los que sumados a los aportes de los Gobiernos locales a partir del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), asciende a más de M$ 340.000.000. Fte. Ministerio de Educación, 2000.f

[67] El promedio de remuneraciones ha aumentado entre el año 1992 y 2002 (Pesos de 2002) de $ 331.359 a $ 677.579 promedio mensual-anual para un docente de Jornada de 44 horas y el Mínimo de $ 196.055 a 401.067. Fte. www.mineduc.cl/destacados_web/censo2000/index.htm

perfeccionamiento docente, en Chile y el extranjero y de oportunidades para financiar iniciativas pedagógicas.

En términos generales, estas políticas han implicado un efectivo mejoramiento sostenido de los aprendizajes de los más pobres, sin embargo aún la distancia es significativa respecto de los sectores más adinerados.

En el caso rural las políticas educacionales se concentraron en educación básica prioritariamente, a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural, conocido como MECE/RURAL y orientado a las escuelas multigrado. [68] Paralelamente se desarrollaron una serie de programas en educación parvularia, siendo el más destacado el Programa Conozca a su Hijo así como experiencias desarrolladas por JUNJI e INTEGRA. En Educación Media se realizó una amplia discusión social tendiente al diseño de una política de Modernización de la Educación Media agrícola y forestal. A partir de 1996 se inició un Programa de Educación Intercultural Bilingüe orientado a las poblaciones originarias del país en contextos de interculturalidad.

La educación para la población rural en el período previo y durante la etapa de inicio de la Reforma Educacional tuvo un desarrollo significativo en relación a las condiciones históricas que existían al asumir el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Sin embargo, los déficit de calidad, las inadecuaciones culturales, la falta de participación social, limitaciones contextuales, etc., aún generan bajos aprendizajes y poca articulación a los desafíos sociales de las comunidades rurales y movimientos sociales campesinos y mapuche.

2 Las políticas para la educación básica para la población rural

El Ministerio de Educación definió en los noventa a las escuelas rurales multigrado como una de sus prioridades, dado el diagnóstico de inequidad y baja calidad. En este capítulo expondremos las políticas generadas desde dos Programas que tienen directa vinculación con las escuelas rurales: El Programa de Educación Básica Rural y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, siendo el primero más antiguo, de mayor cobertura y amplitud territorial. Los Programas se orientaron de acuerdo a las prioridades establecidas por la División de Educación General del Ministerio de Educación, hasta el año 2003 cuando se redefinen las prioridades internas ministeriales, que son:

- Desarrollar la implementación curricular de los nuevos planes y programas de estudio (con un foco principal en el aprendizaje de lenguaje y matemática)
- Impulsar políticas y programas de mejoramiento de la convivencia escolar;
- Mejorar la gestión escolar e institucional.

[68] Una descripción de este programa se encuentra en: San Miguel, J; Sepúlveda, G, & Williamson, G, 1994

El Ministerio apoya el desarrollo de los Programas en terreno a través de una estructura de supervisores instalados en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y Departamentos Provinciales de Educación, los que reciben orientaciones específicas respecto de su quehacer, dentro de las cuales algunas particulares para la Educación Rural y la Intercultural Bilingüe.[69]

3 El Programa de Educación Básica Rural

Este Programa –que incluye escuelas completas rurales- es la continuidad y ampliación del de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Rural (MECE/Rural) que se orientó sólo a las escuelas uni, bi y tri docentes. Las políticas actuales se refieren al nivel de Educación Básica Rural, que, según se señala en la página Web del MINEDUC, tiene las siguientes características[70]:

3.1 Objetivos del Programa de Educación Rural

El Programa se plantea los siguientes objetivos:

- ”Mejoramiento sistemático en amplitud, profundidad y relevancia de los aprendizajes en las competencias culturales correspondientes a los sectores del currículo nacional, en torno a los ejes del dominio de la lengua oral y escrita y el pensamiento matemático.
- Avanzar en la Reforma Curricular implementando el nuevo currículum. El currículum es el mapa, la carta de navegación de la experiencia formativa que el Programa de Educación Básica Rural quiere dar a los alumnos, pero no es la experiencia pedagógica en sí. El currículum es también la definición de los objetivos de aprendizaje que se espera alcancen todos los estudiantes, pero no es el aprendizaje. El currículo debe ser llevado a la práctica por cada profesor y cada profesora, en cada clase, con cada alumno, de otro modo el currículum sólo será "letra muerta".
- La Reforma en el aula. Desarrollo de la capacidad de iniciativa pedagógica para aprendizajes de calidad en las escuelas básicas rurales, a través de mecanismos descentralizadores efectivos.
- Una gestión efectiva, mayores compromisos y más responsabilidad. Desarrollo de la capacidad de gestión para los aprendizajes de calidad en las escuelas básicas rurales, a través de mecanismos descentralizadores efectivos.

[69] Ministerio de Educación/División de Educación General, 2000.b

[70] La información que se señala en los puntos “Fundamentos”, “Objetivos” y “Líneas de acción” es total o parcialmente textual de la información que aparece en la página Web del Ministerio de Educación: www.Mineduc.cl / Básica / Básica Rural.

- Fortalecer las capacidades profesionales de los directivos y los docentes: el cambio de las prácticas pedagógicas. Incremento de la capacidad de emprender de los directivos y docentes en sus escuelas, posibilitando la innovación permanente en los procesos de enseñanza/aprendizaje.
- Más compromiso y espacios para participar en la educación de la población rural. La Reforma Educativa, aunque se hace en la escuela, es un proceso de cambio social y cultural que va más allá de ella. Son las demandas sociales, las expectativas de las familias, el futuro de niños y niñas de alcanzar una vida mejor. Es necesario canalizar toda esa energía social en la educación de los niños y niñas rurales.
- Involucrar y oír más a las familias. Participación efectiva de las familias en la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales y en las actividades del Plan de Acción de cada escuela rural.
- Particular atención a los párvulos que se incorporan a las escuelas rurales. El Programa de Educación Rural ha aumentado la cobertura de la Educación Parvularia hasta llegar actualmente a 1.226 niños y niñas en Primer Nivel de Transición y a 4.497 párvulos en Segundo Nivel.
- Preocupación por los niños y niñas con necesidades educativas especiales. A las escuelas rurales acuden todos los niños y niñas de cada localidad y todos son incluidos en las actividades escolares, teniendo en cuenta sus diferencias socioculturales y sus disposiciones particulares para los aprendizajes.
- Educación y Capacitación Permanente para seguir aprendiendo toda la vida. Los recientes resultados sobre el nivel lector de la población adulta, nos muestran cifras preocupantes: la mitad de nuestra población adulta se encuentra en niveles de alfabetización considerados elementales y si se considera el nivel de lectura estimado mínimo para desempeñarse competentemente en el mundo contemporáneo, urge abrir "segundas oportunidades" de formación para los padres y madres de los escolares rurales, así como de otros adultos próximos a las escuelas, que dejaron prematuramente el sistema escolar.
- Materiales pedagógicos para reforzar el aprendizaje. Lograr que todos los alumnos y alumnas de las escuelas dispongan oportunamente de los materiales pedagógicos que el Mece Rural ofrece para sus aprendizajes y que efectivamente se utilicen en forma adecuada en el trabajo de aula." [71]

3.2 Líneas de acción del Programa de Educación Básica Rural

Los objetivos señalados se traducen en un conjunto de líneas de acción, enfocadas hacia el trabajo en la comunidad educativa rural, sin considerar un énfasis en lo indígena pues existe otro programa que trata de este sector. Junto a lo curricular y los materiales educativos, aparecen dos ejes centrales en el Programa: los microcentros y la participación de la familia. El primero como modo de participación docente para gestionar el Programa y promover la práctica colaborativa entre éstos; el segundo, como contribución al aprendizaje de los niños a partir de establecer modos de gestión más participativos y construir una noción de comunidad educativa.

[71] www.mineduc.cl

El Programa en sus etapas: la del MECE/Rural (1992-1999) y la de Educación Básica Rural (2000-2003), expresa una prioridad clara del Ministerio de Educación por esta población escolar. Ello está impactando efectivamente en disminuir la brecha con la educación urbana considerando –como hemos visto- el alto grado de inequidad y desigualdad que existía al inicio de la década de los noventa en la educación para la población rural respecto de la urbana. El conjunto de estas acciones pedagógicas y otras complementarias han permitido mantener la retención y el mejoramiento de aprendizajes en los marcos limitados que permite el contexto rural que hemos descrito y analizado más atrás.

3.3 Cobertura

Cuadro Nº 8: Cobertura Programa Educación Básica Rural por años.[72]

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000-2002
Escuelas	623	1.322	2.033	2.965	3.293	3.293	3.299	3.302	3.626
Microcentros	104	206	323	474	510	510	510	517	656
Profesores	944	2.032	3.065	4.581	5.058	5.058	5.058	5.068	8.096
Alumnos	20.993	41.431	62.958	87.085	96.346	96.346	96.346	96.446	129.742

Hay un aumento de la cobertura del Programa entre 1992 y 1996, cuando la estrategia del entonces llamado Programa MECE/RURAL era el de extensión progresiva, alcanzando el año 1996 la cobertura total de escuelas multigrado y estabilizándose en términos de escuelas, alumnos y microcentros hasta el año 1999; a partir del año 2000 hay un nuevo salto al definirse que, el ahora llamado Programa Educación Básica Rural, integrara escuelas rurales completas.

3.4 Logros

Entre los logros del Programa se destacan:

- Las escuelas rurales multigrado, tradicionalmente excluidas e invisibles para el sistema educativo, el estado, los municipios y los centros de formación de profesores, pasaron a ser reconocidas y destacadas como prioridad en el Mineduc;
- Formulación de una propuesta pedagógica para poblaciones escolares culturalmente heterogéneas;

[72] www.mineduc.cl

- Los maestros ensayan con metodologías activas, recurren a la diversificación de espacios educativos, organizan a los alumnos con criterios diferentes a los cursos tradicionales (niveles y cursos combinados);
- Incorporación de casi el 100 % a la Jornada Escolar Completa y elaboración de PEIs con participación de docentes y familias;
- e. Mejoramiento de aprendizajes: una comparación entre las mediciones Simce de 1992 y 1996 (alumnos de 4° Básico en ambos casos) demostró un mejoramiento de 25,3% en lenguaje y de 26,5% en matemática; la reprobación disminuyó en un 5,4% y los retiros en un 6%.[73]

3.5 Evaluación

Una evaluación del Programa, a solicitud del Ministerio de Educación, mostró respecto de:

- Cobertura: en 1995 alcanza al 100% de su población objetivo.
- Gestión del Programa: se valora la capacidad de conducción del Programa, el apoyo de los supervisores a los docentes, el cambio en la gestión escolar de directores y profesores, el sentido de identificación de los profesores con el Programa;
- Materiales didácticos: en general son altamente valorados por los docentes, que ven en ello un quiebre respecto a su tradicional abandono de materiales pertinentes; se reconoce la coherencia teórica entre la propuesta curricular y los materiales; se consideran adecuados a las necesidades de las comprensiones y prácticas pedagógicas;
- Capacitación: en los primeros cuatro años se capacitó prácticamente al 100% de profesores y supervisores; se destaca el carácter participativo, activo y de intercambio de experiencias de la metodología; se obtiene un manejo conceptual coherente por los docentes; se valora que sea el propio equipo de Programa el que realice la capacitación;
- Microcentros: uno de los elementos más positivos del Programa; genera la ruptura del aislamiento profesional y la capacidad de programación pedagógica; se valora la rotatividad de reuniones entre las escuelas, el aumento progresivo del número de reuniones, autonomía docente y rol no protagónico de los supervisores, el contenido técnico de las reuniones, su carácter de espacio de encuentro e interacción social informal;
- Costo-efectividad: la relación es bastante adecuada; significó alrededor de 2% del monto total de los recursos del Programa MECE; los recursos (1995) se destinaron en las siguientes proporciones a: material didáctico (42,5%), capacitación de profesores (29,0 %), capacitación de supervisores (5,4%), funcionamiento de microcentros (4,3%), gestión del equipo central, equipo de textos, gestión de supervisión provincial y regional (18,3%).[74]

[73] PREAL, 2003 Pág. 3.
[74] Programa Básica Rural. 1999 Págs.34-42. Evaluación realizada por las Universidades de Playa Ancha y Austral de Chile.

3.6 Sistematización y difusión

A través del Equipo Nacional de Capacitación y hasta 1994, el Programa realizó un trabajo de sistematización que permitió organizar y difundir el proceso de desarrollo del Programa. Respecto de comunicaciones, distribuye el Boletín Nuestros Temas,[75] dirigido a los profesores rurales y enmarcado en los objetivos, prioridades y lineamientos de la Reforma Educacional, permitiendo una comunicación horizontal entre los profesores y microcentros, así como entre el nivel nacional y los profesores rurales.

3.7 Microcentros

Es una de las actividades más significativas, estratégicas e innovadoras del programa. Se constituyen en verdaderas Comunidades de Aprendizaje, generadas desde la relación social profesional e informal en torno a tareas prácticas y el aprendizaje permanente; funcionan en reuniones mensuales, de un día, a lo largo del año, contando con autorizaciones señaladas en el Calendario escolar. Son 656 microcentros en el país, que agrupan a 8.069 profesores de escuelas completas e incompletas (2000-2002).

Están constituidos por docentes de 8 a 10 escuelas multigrado, reunidos por criterios de vecindad geográfica, al interior de las comunas, con el objetivo de discutir y encontrar soluciones a problemas pedagógicos comunes.[76] Por tener un carácter de agrupación territorial integra a escuelas subvencionadas municipales y particulares, sin distinción entre ellas. La integración es voluntaria, en general las reuniones son financiadas por los propios docentes, cuentan con el apoyo de supervisores de los Departamentos Provinciales de Educación. Las reuniones se realizan en escuelas, muchos rotan las reuniones entre los diversos establecimientos lo que hace que cada escuela recepcione a los docentes invitados a la reunión, con beneficios indirectos para las comunidades.

Se desarrollan como espacios de programación pedagógica, de perfeccionamiento y auto-perfeccionamiento, de diseño y ejecución de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PMEs), de generación e implementación de iniciativas propias, de intercambio y recepción de información del sistema, de convivencia y de conversación gremial. Los PMEs son concursados por microcentro, lo que la cooperación pedagógica. La capacitación docente se organiza por agrupaciones de microcentros y se desarrollan actividades formativas específicas para sus coordinadores. Un recorrido por microcentros a lo largo del territorio nacional rural, muestra su enorme variedad de historias colectivas de acuerdo a los intereses de los docentes y los desafíos pedagógicos que han debido enfrentar en los distintos contextos de desarrollo de la educación.[77] Varios han desarrollado proyectos EIB.

[75] Ministerio de Educación/Programa Educación Básica Rural. Boletín Nuestros Temas
[76] Ministerio de Educación 2001.b Pág.12.
[77] Wormald, G,; Flores, F, & Williamson, G, s.d. y Wormald, G,; Flores, F, & Williamson, G, 1993

La observación de campo muestra que esta instancia ha sido muy importante para los docentes y sus comunidades educativas, sin embargo, la integración de docentes de escuelas completas de algún modo ha alterado la tradicional identidad que tenían producto de su composición social y pedagógica; las dinámicas y problemas de las escuelas completas y sus profesores son diferentes a las multigrado modificando en muchos casos el eje de sentido. Por otra parte, los cambios realizados en la estructura y el sistema de supervisión del Ministerio de Educación también han tenido impactos en esta organización docente.

Finalmente los nuevos desafíos de la Reforma Educacional, cierto nivel de instalación y rutinización de la dinámica cooperativa y el cuestionamiento creciente a las escuela uni docentes como opción educativa, sumado a los cambios producidos en el sector rural por las comunicaciones y la competencia entre escuelas subvencionadas particulares y municipales, han generado un cierto desgaste y estancamiento innovador en una proporción no cuantificada de ellos.

3.8 La supervisión

La función de la supervisión no es la de controlar o fiscalizar sino la de prestar asesoría técnica a los establecimientos. Su ubicación en la estructura ministerial está en el nivel de los Departamentos Provinciales de Educación. El Programa de Educación Rural desarrolló, desde 1992 una estrategia que consistió en la formación de aproximadamente 40 supervisores dedicados exclusivamente al él, con sentido de identidad, especializándose en pedagogía rural, participantes de su construcción. Esta tarea apoyando microcentros y escuelas fue uno de los factores que permitieron en su primera etapa, un rápido avance en la implementación del Programa y en el desarrollo de su propuesta pedagógica.

La supervisión estaba concebida como integral, en el sentido de que asumía todas las líneas de acción que se llevaran a cabo en las escuelas rurales multigrado. Posteriormente esta estructura se fue modificando de acuerdo a los lineamientos centrales al considerar el número de supervisores en relación con el de escuelas y alumnos. Hasta la mitad de los noventa se realizó un proceso formal de perfeccionamiento de supervisores en todas las regiones del país asociado a la práctica de apoyo técnico, al diseño de materiales, a la evaluación de los procesos implementados, a la comprensión del medio rural, al diseño de los procesos de perfeccionamiento docente que eran realizados por los propios supervisores.

En los últimos años, en el contexto del Programa de Educación Intercultural Bilingüe y Programa Orígenes, se ha llamado a concurso y contratado supervisores indígenas, aymaras, lican antay y mapuches, hablantes de lenguas originarias, para desempeñarse en escuelas rurales interculturales. Varios de ellos y coordinadores regionales de EIB han realizado su Magíster en EIB en el Programa PROEIB ANDES (Bolivia), con apoyo del MINEDUC/Programa de EIB.

El estudio del CIDE[78] señalado consideró una muestra de supervisores rurales que arrojó la siguiente información: desde la perspectiva de género un 69% son varones, el promedio de edad es de 52,8 años, con un promedio de 6,0 años como supervisor rural. Si consideramos que el Programa MECE/Rural comenzó en 1992 y esta muestra se realizó con datos de 2001, la mayoría de los supervisores ingresó al Programa desde 1996, lo que demostraría que una parte importante de los que iniciaron el Programa ya no estaban desempeñándose en él, mostrando así rotatividad importante. El 82,9% señala que recibe visita de los supervisores en las escuelas con una frecuencia de 4 el año 2001, a las que se agregan las visitas a reuniones de microcentros.

La tarea principal que se cumple en ellas es la de proponer actividades relacionadas con objetivos de aprendizaje, luego la de ayudar a planificar unidades de los subsectores; la tarea menos señalada es la de atender demandas surgidas en las escuelas. En el microcentro la principal actividad es la de ofrecer orientaciones respecto de la Reforma.

En general se aprecia que hay una función técnica en el apoyo de los supervisores; que existe trabajo de terreno, insuficiente pero que llega a microcentros, que está determinado más por las orientaciones del sistema hacia los docentes que en la respuesta a las necesidades específicas de éstos.

3.9 Acciones complementarias

Un conjunto de medidas complementarias han contribuido a aumentar la cobertura de acción y la calidad de sus resultados. Ante el desfinanciamiento crónico de las escuelas con bajos alumnos, se determinó asegurar un “piso” de subvención para aquellas escuelas que en 1997 no tenían alumnos suficientes para asegurar su financiamiento.

La asignación de desempeño difícil en la práctica abarca casi al 100% de las escuelas rurales multigrado; en otros programas se han desarrollado líneas especiales para estas escuelas, por ejemplo en las Pasantías al Exterior, en el Nivel de Parvularia por el equipo del MINEDUC, JUNJI y la Fundación INTEGRA, PEIB o Programa Enlaces; el Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PMEs) ha apoyado con significativos recursos proyectos de innovación pedagógica diseñados por los propios profesores en los microcentros; JUNAEB ha desarrollado una acción con alto grado de focalización y cobertura en las zonas rurales.

En los gobiernos regionales y Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, se han impulsado algunas otras acciones adecuadas a las realidades educacionales rurales.[79] A través de Programas propios[80] o por convenios con Universidades para el desarrollo de Proyectos específicos referidos a perfeccionamiento docente, asesoría técnica a escuelas, colaboración con sostenedores particulares y municipales y otros organismos públicos vinculados al sector agrario, han permitido sumar apoyos a

[78] Román, M, 2002.
[79] Una descripción de éstos y otros programas, expresados en una región como La Araucanía se puede encontrar en Williamson C., G, 1998-1999
[80] Como el Programa Educación Rural Mapuche que desarrolló la Secretaría Ministerial de Educación de la Región de La Araucanía hasta 1999.

objetivos de políticas regionales de desarrollo rural. Sin embargo, las políticas referidas a Educación Rural no se agotan en las tareas del Ministerio de Educación, sino desde la directriz de esta institucionalidad, abarca un conjunto de otras acciones intersectoriales que también aportan o hacen referencia a este sector educacional.[81]

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) ha impulsado diversas acciones con escuelas rurales, con población escolar indígena, en todo el país, en el ámbito de la fundamentación, socialización y práctica de la Educación Intercultural Bilingüe. Esta Corporación ha cumplido un importante papel en resguardar el mandato de la Ley Indígena sobre EIB, generar procesos participativos que han permitido ir definiendo y sistematizando el conocimiento indígena y contribuyendo a organizar la demanda por educación.

A través de Proyectos ha impulsado en las comunidades la socialización de la EIB, por Proyectos y en Congresos ha ido estableciendo una reestructuración de las lenguas originarias llegando a definir un grafemario mapuche[82]; ha apoyado iniciativas de Organizaciones Indígenas Universidades y ONGs referidas a socialización de la EIB, elaboración de textos y material didáctico intercultural, investigaciones sobre conocimiento de base de la EIB, proyectos culturales para las comunidades vinculadas a las escuelas, etc.

Las escuelas rurales se han desarrollado también gracias a una importante y extensa red de colaboración que, si bien no las abarca a todas, lo que si hace el Ministerio de Educación (a diferencia de las escuelas urbanas que no tienen programas que las focalicen en un cien por ciento), ha contribuido a que muchas desarrollen programas o proyectos especiales vinculados a sus intereses específicos, a necesidades locales, a la cultura local que complementan la acción del Programa de Educación Rural.

Este Programa ha cumplido una función de intermediación entre organismos públicos centralizados, autónomos o desconcentrados, instituciones y empresas privadas, ONGs y Universidades, de modo a que ha estimulado la inversión en recursos financieros, pedagógicos y humanos en este sector de la educación.

[81] Por ejemplo, el Servicio Nacional de la Mujer, el Fondo de Inversión Social (FOSIS), el Ministerio de Agricultura a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y la Fundación de Comunicaciones del Agro (FUCOA), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) o las regionales (COREMA) , en algunas regiones han funcionado Comisiones de Salud y Educación, Chile Deportes, junto a la Unidad de Deportes y Tiempo Libre del MINEDUC, etc.

[82] Se trata del Grafemario Azümchefi. Grafemario Único del Idioma Mapuche, recientemente aprobado por el Consejo Nacional de CONADI. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena-Fondo Nacional de Cultura y Educación-Dirección Nacional, Temuco, 1999

4 El Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)[83]

El Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) del Ministerio de Educación, fue creado el año 1995 en cumplimiento del mandato estipulado en la Ley Indígena (Nº 19.253/1993) que reconoce los pueblos indígenas del país (bajo la categoría de etnias)[84], en relación a la necesidad de incorporar la EIB en los programas educacionales del país y de impulsar un Sistema de Educación Intercultural Bilingüe; inició sus actividades al año siguiente. La creación de este programa al interior del Ministerio de Educación, es una señal del reconocimiento de la existencia de niñas y niños con diversidad cultural y lingüística que exige un tratamiento pertinente para el logro de mejores aprendizajes.

A partir del año 2002 se ha generado un contexto de inflexión en el PEIB producto del Programa Orígenes (MIDEPLAN/BID) que establece un patrón de temas, aportes de recursos y reorganización interinstitucional de la temática, que ha obligado a generar un proceso de reposicionamiento y reestructuración del PEIB a una escala mayor y más compleja en términos de líneas de acción. La EIB se concibe más que como un programa institucional, como una modalidad innovadora de la Reforma Educacional a impulsar en establecimientos y modalidades educacionales con una relación de convivencia entre estudiantes indígenas y no indígenas, centrada en el eje de la interculturalidad y el bilingüismo y en diversas expresiones curriculares, pedagógicas, de evaluación y gestión.

EL PEIB del MINEDUC tiene tres Líneas de Acción, a saber: a) Programa de EIB Permanente (PEIB-P); b) Programa Orígenes; c) Programa de Becas Indígenas. En estas líneas de acción abarca a través del PEIB-P alrededor de 100 establecimientos rurales y algunos urbanos, de todos los niveles y 162 rurales a través del Programa Orígenes.

El PEIB se plantea como objetivos ordenadores de la estrategia de acción, con un horizonte temporal del año 2004, considerando la experiencia acumulada y el desafío del Programa Orígenes, los siguientes:

- Generar una propuesta de EIB, que considere aspectos curriculares, pedagógicos, de evaluación y gestión, apropiada, en primer lugar, para los niveles NB1 y NB2 y por extensión a los otros niveles pedagógicos;
- Hacer un propuesta de articulación de niveles y modalidades, en torno al eje de la interculturalidad, como avance en la perspectiva de un sistema de EIB (currículo, prácticas pedagógicas, materiales, perfeccionamiento, vínculos rurales-urbanos, básica-media);

[83] La información de este capítulo está extraída de una serie de documentos del Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación, particularmente de: Ministerio de Educación/Programa de Educación Intercultural Bilingüe, 2002.b; de Cañulef, E,; Fernández, E,; Galdamez, V,; Hernández, A,; Quidel, J, & Ticona, E, s.d..; de Williamson, G, 2003. Además de información que aparece en la página Web www.mineduc.cl.

[84] Art.1º. "El Estado reconoce como principales étnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas (hoy denominadas también Lican Antay), Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores".

- Desarrollar experiencias innovadoras de participación social y familiar en la gestión y procesos de enseñanza-aprendizaje de las comunidades educativas, bajo la perspectiva de la EIB;
- Impulsar y fortalecer la formación en EIB de educadores: directivos, docentes y supervisores, en formación inicial, postgrado y perfeccionamiento, profesionales y comunitarios, de diversas categorías, niveles y características, a través de distintas modalidades, para generar en las regiones capacidades profesionales, técnicas y dirigenciales, capaces de impulsar la EIB en las comunidades educativas y locales, en los diversos niveles de educación, en municipios y sociedad civil.
- Mejorar la eficiencia de la gestión del Programa a nivel central, regional y provincial, de modo a hacerla más eficiente, centrada en aprendizajes, con capacidad de crítica y autocrítica, así como fortalecer las relaciones interinstitucionales e intrainstitucional.

En lo específicamente pedagógico interesa:

- El Fortalecimiento de la identidad y autoestima de las niñas y niños indígenas mediante la incorporación de contenidos didácticos pertinentes a su realidad cultural y lingüística.
- El mejoramiento de los aprendizajes de niñas y niños diversos cultural y lingüísticamente mediante la incorporación de estrategias metodológicas para la enseñanza y aprendizaje de la lengua materna y una segunda lengua (lengua indígena y/o castellano) de los estudiantes.
- El Mejoramiento de las prácticas pedagógicas de profesores que ejercen la docencia en áreas con población indígena.
- La Incorporación de métodos de enseñanza y aprendizaje desarrollados por la familia y comunidades indígenas al proceso de formación de sus hijos.
- La participación de las comunidades indígenas en los procesos de elaboración y construcción de las actividades curriculares de los establecimientos educacionales a los cuales asisten sus educados, para que, conjuntamente con las autoridades tradicionales y los docentes, se integren los saberes, técnicas y visiones de mundo al currículo y la gestión escolar.

El Ministerio de Educación es el organismo co-ejecutor en el componente Educación, del subcomponente Educación Intercultural Bilingüe del Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, conocido como Programa Orígenes, aprobado mediante un Préstamo de financiamiento suscrito en el Convenio Nº 1311/OC-CH, del 14 de marzo de 2001, entre MIDEPLAN y el Banco Interamericano de Desarrollo, teniendo como cobertura en la primera fase (2001-2004) un total de 162 establecimientos educacionales rurales, principalmente multigrados, vinculados a comunidades focalizadas.

El Programa cuenta con las siguientes líneas de acción:

- Desarrollo Curricular
- Socialización de la EIB
- Desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI)
- Desarrollo profesional docente
- Recursos de Aprendizaje
- Investigaciones aplicadas
- Sistema de evaluación y sistematización
- Fomento al desarrollo de iniciativas locales
- Nuevas Tecnología para la Información y Comunicación y TV-educativa
- Educación de Adultos en el marco de la EIB
- Participación social en las comunidades educativas:

El PEIB aún no genera un impacto significativo en el sistema educacional rural, su cobertura aún es baja, se desarrolla focalizado en algunas regiones (I, II, VIII, IX y X principalmente, con menor envergadura en las V, XII y RM), en las escuelas básicas rurales principalmente multigrados, más centrada en la interculturalidad que en el bilingüismo el que cuenta con iniciales experiencias.

El Programa se define y actúa tanto en el marco de la Reforma Educacional, como en el contexto de definiciones de las políticas indígenas impulsadas por el Gobierno. En este sentido debe responder tanto al mejoramiento de los aprendizajes como a los dos principios básicos definidos por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)-Coordinación de políticas indígenas: el reconocimiento de la deuda histórica (entre ellas la cultural) y el establecimiento de un nuevo trato entre el Estado y los Pueblos Indígenas que favorezca la participación social indígena en la educación.

Debe además, producto del mandato de la Ley 19.253, generar mecanismos de participación indígena en las definiciones de políticas y diseños de programas. En este Programa la participación de las comunidades es fundamental. No tiene sentido sino en cuanto contribuye a potenciar las culturas y lenguas indígenas, de acuerdo a lo mandatado por el marco jurídico nacional: la Declaración de los Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del niño, la Convención contra todas las formas de discriminación, la Ley Indígena.

5 Un panorama demostrativo de experiencias y proyectos de educación de la población rural

En este punto queremos ofrecer una panorámica de un conjunto de iniciativas generadas desde los profesores y profesoras rurales, de instituciones académicas y privadas, así como desde el Programa de Educación Básica Rural, del Intercultural Bilingüe y de otros Programas ministeriales, como modo de visualizar lo que las políticas desarrollan en la práctica. En el caso rural una parte importante ha sido desarrollada desde los microcentros. Son casos demostrativos –entre cientos- de lo que se realiza en la realidad de las escuelas.

En Camarones, I Región de Tarapacá, un grupo de profesores recopiló cuentos tradicionales que estaban en la memoria de los ancianos de las comunidades y los publicaron como material de apoyo docente, con el apoyo del Programa de Educación Rural.[85]

Hasta 1999 la Secretaría Ministerial de Educación de la IX Región de La Araucanía, organizaba el Encuentro Nacional de Folclor Infantil, al que acudían escuelas, principalmente rurales, de todas las regiones del país, a presentar los resultados de la investigación y reconstrucción cultural local que hacían docentes en sus comunidades.[86] Se han desarrollado actividades ambientales promovidas por el concurso complementario de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME): "Iniciativas de educación ambiental en microcentros rurales", orientado a las VIII, IX y X Regiones, en una colaboración entre el Programa Básica Rural, CONAMA y el Fondo de Las Américas.[87]

A través del Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativos se han apoyado múltiples y variadas experiencias de innovación pedagógica con el objetivo de mejorar aprendizajes con pertinencia, que han abarcado diversos temas: mejoramiento de la lecto-escritura y comunicación y lenguaje, temas ambientales, recuperación cultural local, juegos y recreación, etc. Estos PMEs han permitido generar iniciativas interesantes desde el punto de vista de la colaboración entre docentes y escuelas, así como innovaciones que han permitido mejorar los aprendizajes. En regiones se han desarrollado muestras educativas de escuelas rurales multigrado que enseñan la diversidad de proyectos impulsados. [88]

La Fundación de Desarrollo Educacional Arauco (FUNDAR), de la Empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. ha impulsado una experiencia de apoyo pedagógico a la educación de la población rural, principalmente en la Provincia de Arauco, VIII Región del Bio Bio. Desde 1989, priorizando las escuelas rurales municipales, ha capacitado a cerca de 1.000 profesores, actuando a través de ellos con 25.000 alumnos en 10 Comunas del país, siendo las principales de la VIII Región: Arauco, Cañete, Curanilahue, Tirúa y Los Álamos.[89] Los Programas de terreno se organizan en:[90] a) Programas Intensivos de Capacitación: i) Programa Interactivo para el Desarrollo de la Educación Básica; ii) Programa Fortalecer la Escuela; iii) Programa Sembrar para educación parvularia. b) Programa de Actualización Profesional; c) Programas de Apoyo al Desarrollo Comunal de los Objetivos Transversales de la Educación. Además

[85] Fernández, F, & Milanés, L, 1998
[86] Misterio de Educación/ Seremi de Educación IX Región/Departamento de Cultura 1999.c
[87] Ministerio de Educación/CONAMA/Fondo de Las Américas, 2000.e
[88] Un ejemplo son las experiencias mostradas en Linares, VII Región: El Entorno un hermoso campo para aprender (Escuela G-389); Gramática interactiva (Esc. G-610); Amor y acciones de prevención por nuestro medio ambiente. (Esc. G-485); El Deporte una práctica necesaria (Esc G-555 Santiago Bueras); Intercambio Pedagógico Internacional en nuestro microcentro. (Microcentro Lomepuag); A la conquista de la colaboración familiar (Esc. G-502 Roberto Muñoz Valdés); Segundo Encuentro interescolar (Microcentro Amanecer); Aprendamos de las aves (Esc. G-471 Huapi Bajo); La sensibilidad social de los niños (Esc. G-471 Huapi Bajo); Investigación: inserción y desempeño alumnos egresados escuelas Microcentros Longaví, años 1996, 1997 y 1998. (Microcentros Catentoa, Cordillera, Lomepuag); Alternando espacios educativos Escuela G-752 Huapi Alto. Pasantía a escuelas exitosas en pruebas Simce. (Esc. G474 El Emboque). (In: Ministerio de Educación/ Departamento Provincial de Educación de Linares, 2001.c).
[89] Fundación Educacional Arauco, s.d.
[90] Id.ant. Págs. 7-12.

lleva a cabo procesos de investigación tendientes a realizar evaluaciones del proceso y actividades de extensión para difundir sus aprendizajes. Según sus evaluaciones, internas y externas, ha habido mejoramiento del nivel motivacional de los profesores y de su autoestima y avances en aprendizajes intelectuales y socio-emocionales de párvulos.[91]

Ha habido mejoramiento de aprendizajes, de prácticas pedagógicas, de recursos pedagógicos[92] y limitaciones como el enfoque centrado en la capacitación de profesores más que en el trabajo directo con niños; dada la condición inicial de pobreza y bajos rendimientos al finalizar el Programa aún quedaban muchas tareas por hacer; falta de apoyo a la gestión administrativa; focalización exclusiva en escuelas rurales cuando sería recomendable hacer la capacitación a todos los profesores de la comuna; no intervención directa con los padres de familia; falta de apoyo en infraestructura.[93] Este Programa pese a desarrollarse en zonas con alta presencia indígena, no asumió la interculturalidad (se centró en lo "rural").

En el caso de escuelas rurales con un componente de interculturalidad, encontramos también iniciativas generadas desde las escuelas o con apoyo de instituciones diversas. En el marco del PEIB-Orígenes y del Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativos, el año 2002 se llamó a un concurso especial,[94] en el que ganaron 49 proyectos interculturales de escuelas rurales, de las cinco regiones involucradas en el Programa Orígenes, orientados al mejoramiento de aprendizajes, integración de la interculturalidad a los proyectos y establecimiento de una nueva relación entre escuela y comunidad. Se han elaborado materiales interculturales como apoyo a la enseñanza contextualizada.[95] Se han diseñado textos complementarios para la enseñanza de la lengua mapudungun.[96]

Una interesante experiencia es la que han desarrollado profesores rurales que trabajan con niños aymaras en el extremo norte de Chile, Comuna de General Lagos, al establecer encuentros trimestrales, uno en cada país al año, con sus colegas de escuelas próximas a la frontera de Perú y Bolivia[97] como aporte a la paz entre pueblos y países, el fortalecimiento de la cultura aymara sin límites de frontera y el aprendizaje en términos de producir conocimiento pedagógico innovador y pertinente. El PEIB/Orígenes apoya la formación de una Orquesta infantil mapuche, en la Comuna de Tirúa, Región del Bio Bio, que recupera la música mapuche en una perspectiva intercultural. Profesores de escuelas rurales interculturales, la mayoría mapuches, han obtenido personería jurídica para su microcentro y desarrollan iniciativas pedagógicas, sociales y culturales de aprendizaje del mapudugun, incorporación de la cosmovisión y cultura mapuche en el currículo, investigación de contextos lingüísticos,

[91] Id.ant Pág.23.
[92] Marchant, T,; Prats, A,; Lucchini, G,; Recart, I, & Torretti, A, 1998.
[93] Id.ant. Págs.183-188.
[94] Ministerio de Educación/ Programa de Educación Intercultural Bilingüe- Programa Orígenes MIDEPLAN-BID/ Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativos, 2002.c
[95] Municipalidad de Temuco. Departamento de Educación. Sección Desarrollo Educativo y Pedagógico, 1998. Material de orientación para trabajar la EIB en NB1 diseñado por el equipo de profesores del EIB. Marlene Opazo J. Y Jorge Huentecura C.
[96] Cayún, M, 1991
[97] Ministerio de Educación/ Progama de Educación Intercultural Bilingüe/ Departamento Provincial de Educación Arica-Parinacota, 2002.d

perfeccionamiento sobre EIB para profesores de otras escuelas. Por ejemplo, el caso del microcentro "Meli Cijkatuwe" (Cuatro escuelas) de Isla Huapi, Puerto Saavedra, IX Región.[98]

En el caso de las NTIC, el Programa Enlaces tiene una línea llamada Enlaces Rural que focaliza establecimientos en zonas donde es posible la conexión por cable de internet, su extensión aún es limitada en cobertura si comparada con la red urbana. De cualquier manera una alta proporción de escuelas rurales cuenta a lo menos con un computador. En forma conjunta con el Programa de Educación Básica Rural y el PEIB-Orígenes, la red se ha ido extendiendo a escuelas de esos programas. Enlaces experimenta sistemas inalámbricos, en frecuencia de radio, lo que de resultar viable, permitirá que escuelas de difícil acceso se integren a él.

El Consejo Nacional de TV (CNTV) tiene un Proyecto de TV-educativa, junto a Novasur, que trasmite programas de apoyo a la labor educativa de los profesores, principalmente urbanos, llegando a algunos rurales, en el centro y sur del país. Este proyecto, a través del PEIB-Orígenes se desarrollará a partir del 2004, con un eje intercultural, e implementará 35 Núcleos rurales que considerarán un enfoque pedagógico multimedial asociado a una propuesta curricular y pedagógica EIB: TV-educativa, Internet, Enlaces, Unidades didácticas que combinan TV e informática, uso de computador y de video. La Radio y las NTIC se abren como oportunidad pedagógica para impulsar un mejoramiento de la calidad de la educación, asociado a la renovación de prácticas pedagógicas y a la producción local de recursos pedagógicos audio-visuales e informáticos, así como se pueden generar posibilidades para que las familias, comunidades y organizaciones de un territorio, se vinculen entre sí, fortaleciendo su poder social y educativo.

5.1 Participación social y gestión educacional

La participación social en la educación para la población rural –como en todo el sistema escolar- es aún una tarea pendiente. Al inicio de la década de los noventa se planteó como consigna central la Educación con Calidad, Equidad y Participación. Con el tiempo este último principio se fue acotando a la participación docente y familiar; la búsqueda de hacer de la educación una cuestión de estado, construida desde el consenso de los sectores más influyentes en el sistema (gobierno, oposición, iglesias, profesores, académicos, empresarios, fuerzas armadas, profesionales del Ministerio de Educación, algunas Organizaciones No Gubernamentales) colocó la participación a un nivel institucional y de élites preocupadas por la temática. La participación de los campesinos, pescadores, pequeños mineros, indígenas de todos los pueblos, ha sido nula en lo que se refiere a la construcción de políticas, en la definición y discusión de los OFCMO, de los OFT, de los programas educacionales para las poblaciones rurales. Su cultura, su lengua, sus cosmovisiones, sus creencias, sus modos de organización social, su ideología no se han expresado de modo significativo en los Planes y Programas de estudio, en los textos de estudio nacionales, en los materiales didácticos. En realidad y pese a los avances y esfuerzos realizados por el Gobierno, aún la

[98] Ministerio de Educación/ Seremi de Educación IX Región/ Departamento Provincial de Educación Cautín Norte. s.d.

participación real y efectiva es un anhelo en la Reforma Educacional y en la educación rural.[99]

Otra dificultad para la participación social es la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que en la práctica impide el que las familias puedan participar efectivamente de decisiones sobre que y como enseñar y aprender. En contextos donde la libertad de enseñanza no ofrece opciones –como el rural-, no existe un sistema de evaluación social respecto de la calidad, modalidad y sentido de la educación en las escuelas a que envían a sus hijos e hijas. Tampoco se ha diseñado un proceso de "accountability"" por parte de los sistemas educacionales y de los establecimientos, municipales, particulares o Corporaciones, de prestar cuentas públicas ante las comunidades por el uso de los recursos públicos que les son colocados en administración, ni por los niveles de logro respecto de ellos.

En general la participación ha sido concebida institucionalmente por el MINEDUC y por los sostenedores, como centrada en la familia o apoderados de los estudiantes, en los docentes, en los directivos. La participación de los alumnos es de enorme precariedad, sin embargo, lo más grave es la ausencia de una efectiva participación por parte de organizaciones tradicionales y funcionales de la comunidad, de autoridades tradicionales, de organizaciones sociales de 2° o 3er. Grado, en la gestión de los establecimientos, con lo cual no se cumple el objetivo de asociar el desarrollo educacional al desarrollo local y regional, el sentido de la educación –en el caso indígena- a los objetivos estratégicos de los pueblos, la vida escolar a la vida de la comunidad.

Tampoco las organizaciones representativas del mundo de los pobres y subordinados rurales tienen espacios para contribuir a la construcción de las políticas y programas. La Ley no exige la participación y la limita fuertemente. Las políticas educacionales no la han promovido, aunque existe el Programa Familia-Escuela-Comunidad que impulsa acciones de participación familiar con resultados muy positivos desde el punto de vista del compromiso de las familias con la educación de sus hijos y las actividades de la comunidad educativa. La experiencia de construcción participativa de Proyectos Educativos Institucionales (PEI) es también inicial.[100] La lectura de los intereses de las diversas categorías de habitantes rurales y su expresión en la educación, se hace desde quienes no son parte de ellas, o incluso, ideológicamente, no necesariamente tienen compromiso con las demandas de estos sectores, culturalmente están en posiciones socio-económicas y visiones sociales de mundo muy distantes. En general las familias no tienen poder para participar de decisiones relevantes que afectan la formación de sus hijos e hijas; su participación se centra en reuniones de centros de padres y apoderados, colaborar con recursos al funcionamiento de la escuela, participar de actividades organizadas por los profesores. La mayoría de los Centros de Padres y Apoderados no cuentan con personería jurídica propia como lo permite la Ley.

[99] Pinkney Pastrana, J, 2000
[100] Ministerio de Educación/ Programa de Educación Intercultural Bilingüe-Programa Orígenes, 2003.b

En el caso indígena no hay acuerdo respecto de la necesidad de estas instancias de integración escolar de la familia. En un Seminario, con dirigentes de organizaciones indígenas y asesores culturales,[101] se discutió este tema sin llegar a un consenso, pues una parte de los participantes se oponían a la formalización de los Centros de Padres pues consideraban que agregar una institucionalidad más a la gran cantidad de organizaciones promovidas por el estado en las comunidades, para fines específicos, en definitiva terminan desestructurando los modos tradicionales de convivencia y organización y no reconocen el carácter integral de las demandas indígenas ni el carácter ampliado de las familias.

Las experiencias de participación social en la gestión escolar son muy reducidas. El hecho de que las escuelas sean de propiedad y administración de sostenedores municipales o particulares y el carácter privatizador o descentralizador de la LOCE, fuertemente protectora de la Libertad de Enseñanza, ha hecho que el derecho a la participación real de las familias en la gestión de los establecimientos financiados por el Estado sea muy precaria. Más aún, en el caso de la participación social de las organizaciones sociales campesinas o rurales e indígenas este derecho es prácticamente negado.

Las organizaciones de empresarios agrícolas toman decisiones significativas sobre Liceos técnico-profesionales agrícolas a través de sus Corporaciones o influyen en proyectos educativos a través de aportes en recursos a determinados establecimientos; Iglesias a través de sus Fundaciones determinan los fundamentos ideológicos de los PEIs de sus redes educacionales; ONGs operan escuelas o participan de sus decisiones a través de proyectos; Profesores en algunos casos son dueños y gestores de sus propios establecimientos. Sin embargo, las Organizaciones sociales e indígenas rurales (Cooperativas Campesinas, Sindicatos Agrícolas o de Pescadores, Asociaciones o Comunidades Indígenas, Empresas asociativas locales, etc.) prácticamente no participan de la gestión escolar de las comunidades en las que actúan. La auto-gestión y la co-gestión son procesos casi inexistentes; la gestión participativa tampoco es una realidad en las zonas rurales.

Ello significa que se produce un distanciamiento de las escuelas respecto de las comunidades en términos de contextualización curricular, generación de aprendizajes significativos, implementación de actividades auténticas afectando la calidad de los aprendizajes; además niega el derecho constitucional de las familias de constituirse como primeras educadoras, ya que al no tener éstas alternativas de establecimientos en sus comunidades y no poder participar de las decisiones fundamentales de la escuela, en la práctica no pueden ejercer ese derecho; niega también el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a gestionar la educación que les es importante en su estrategia política de reconocimiento cultural y producción/reproducción de su cultura y lenguas; desaprovecha la experiencia y el conocimiento acumulado en la sabiduría de las comunidades limitando los campos de aprendizaje de los estudiantes; limita la posibilidad de generar aprendizajes interculturales propios de las competencias

[101] Seminario "Participación de las comunidades mapuche en las decisiones educacionales: a la búsqueda de la interculturalidad y el bilingüismo". Temuco, 27 y 28 de diciembre de 2002. CONADI/ MINEDUC-PEIB/ Programa Orígenes/ UFRO-Proyecto Kelluwün.

necesarias para enfrentar un mundo global; genera contradicciones entre la socialización familiar y comunitaria y la educación formal, lo que afecta a la identidad personal, familiar y de pueblo o comunidad, así como la autoestima de los estudiantes.

Durston (1999) plantea que "la participación comunitaria y familiar en la escuela rural parece contribuir a los efectos beneficiosos de un paquete de medidas diseñado para mejorar el aprendizaje. Se reconoce, por un lado, que el riesgo de fracaso deriva no sólo de carencias del alumno y de su medio, sino del hecho de que la propuesta pedagógica tradicional supone que el niño trae del hogar los códigos de la cultura predominante. Los niños de medios populares –especialmente campesinos o de origen campesino- y sus padres manejan códigos y conocimientos distintos de los que presupone la fórmula estándar de la pedagogía tradicional. Por ende, el rendimiento mejora si se tienden puentes de dos vías entre maestros y padres, para que ambos sean "bilingües" en los dos lenguajes silenciosos que son las culturas de la escuela y del medio local. ... Por otro lado, la participación de padres y comunidades es clave para lograr un mejoramiento del sistema sociocultural empobrecido e ineficiente que caracteriza a la escuela rural tradicional típica." Propone que son claves los "tipos de contrato que se establecen entre escuela y comunidad. Estos pueden ser del tipo de intercambio entre dos "partes" en una transacción, o del tipo de acuerdo grupal en un equipo con una meta común".[102]

La falta de participación en la gestión escolar limita también las posibilidades de convertir a las escuelas en efectivas comunidades de aprendizaje y consecuentemente en oportunidades de aprendizaje de democracia y participación cívica en la gestión de los asuntos públicos. La descentralización puede convertirse en un "dejar hacer" a las escuelas, desligándose el Estado de su responsabilidad con la equidad y bajo el discurso de la autonomía, generarse lo que Durston (1999) llama de "autonomía espúrea", que puede ser equilibrada con la introducción de un grado de "accountability" del maestro a los padres[103] y de generación de instancias de evaluación social de la calidad de la educación por parte de las comunidades, asociadas a mecanismos de estructuración de la demanda educativa y de participación social en la gestión educativa.[104]

En ese contexto, con rasgos verticales y autoritarios, pese a la descentralización y libertad de enseñanza, se han instalado algunas experiencias que han procurado abordar estas cuestiones tratando de construir una gestión educacional más participativa. Algunas experiencias que hemos encontrado en la observación de campo o en la literatura muestran casos que van desde la autogestión a diversas formas de co-gestión o gestión participativa. Las experiencias de autogestión de escuelas por parte de las propias comunidades, que se constituyen legalmente en sostenedoras, son escasas debido a que cuando se traspasaron los establecimientos al sector privado o municipal en la década del ochenta, sólo se consideró a municipios, docentes y sectores empresariales, tampoco cuentan con recursos para convertirse en

[102] Durston, J, 1999 Pág.65.
[103] Id.ant. Pág. 74.
[104] Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün, 2001.b Págs 14-15.

sostenedores, tienen dificultades de funcionamiento y financiamiento, en cierto sentido están desvinculadas de redes más amplias de educación rural o intercultural.

Los esfuerzos de algunas comunidades indígenas por establecer sus propias escuelas en las tierras entregadas por CONADI, en la práctica se han visto imposibilitados.[105] Un caso que resultó fue el de la Escuela Básica Intercultural de Quinquén, Comuna de Lonquimay, perteneciente a la Comunidad Pewenche de Quinquén.[106] El autofinanciamiento hace inviable la autogestión en el caso de escuelas rurales con pocos alumnos, la instalación de un proyecto intercultural es más complejo y requiere de integrarse a redes amplias y diversas, la dirigencia indígena debe priorizar el tema educacional en cuanto a lo pedagógico y prepararse sistemáticamente para gestionar proyectos de este tipo.

Otra modalidad de participación en la Educación Rural e Intercultural es la vinculación de las comunidades y organizaciones al Desarrollo Educativo Local, a través de metodologías que más que apuntar a la auto o co-gestión se centran en la promoción de la participación social respecto del sistema educacional comunal y de la cultura y gestión escolar.

En el Municipio de Ercilla, la Universidad de La Frontera impulsó el Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün (1999-2002)[107] que tenía como objetivo el buscar metodologías participativas que, en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe, generaran un mayor poder social de las comunidades ante el sistema municipal de educación y el gobierno local, diagnosticando su situación educativa, construyendo demandas y proposiciones y trabajando de modo colaborativo con los docentes y el Departamento de Educación Municipal.[108] Este Proyecto estructurado en torno a lo educacional, se organizó con relación a tres ideas claves: promover la Participación Social de las comunidades locales en la educación de sus localidades; incentivar la gestión y cultura democráticas al interior de las comunidades educativas; e impulsar la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), tanto desde la perspectiva curricular y

[105] Un ejemplo –en el marco del Proyecto Kelluwün- fue la creación de una Escuela en la Comunidad de Temulemu II, Comuna de Traiguén. Esta comunidad recibió de CONADI, el año 2.000, un predio al cual se trasladó parte de la antigua comunidad de Temulemu. Sin embargo la poca cantidad de alumnos (14) no hizo posible su autofinanciamiento, tampoco la comunidad estaba en condiciones de invertir de sus recursos, la dirigencia debía dedicarse a resolver los problemas internos de organización y gestión del predio, la integración a redes más amplias de EIB no se alcanzó a consolidar y finalmente, de acuerdo a una negociación, la municipalidad asumió la matrícula de los niños. (In: Melín, M, 2002).

[106] Esta escuela, con proyecto educativo intercultural y bilingüe, es particular y su sostenedor es la propia comunidad. Resultó de la adquisición y entrega de la tierra por el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. La escuela cuenta con un Proyecto pedagógico intercultural, sin embargo ante la poca cantidad de alumnos, debe enfrentar la tarea pedagógica con el piso de subvención entregada por el MINEDUC; hay carencias de competencias básicas para llevar a cabo una buena gestión administrativa-financiera de los establecimientos; pero además, para asumir a complejidad de la gestión pedagógica del establecimiento, las redes de apoyo técnico son escasas, más aún cuando la dirigencia debe velar por el conjunto de otras necesidades de las comunidades. Hay autogestión, pero ella no alcanza a ser un factor determinante de impulso totalizador a la interculturalidad y al desarrollo de aprendizajes efectivos en el currículo nacional. (In: Williamson, G, & Díaz, M,;, Modesto. F,; Catricheo, M; Inallado, C; 1998).

[107] El Proyecto fue desarrollado por el Departamento de Educación de la Universidad de La Frontera, Temuco, Región de La Araucanía en alianza con la Fundación Desarrollo Educacional La Araucanía y el Municipio de Ercilla. Contó con el apoyo de la Fundación W.K.Kellogg, constituyendo parte de la Iniciativa Comunidad de Aprendizaje que esta Fundación impulsó con 14 Proyectos en América Latina, para el desarrollo de innovaciones en Educación Básica. El 2002 se integró el Municipio de Collipulli, con apoyo de CONADI.

[108] - Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün, 2001.a ; y Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün, 2001.b

pedagógica, cuanto desde la recuperación y afirmación cultural del pueblo mapuche. Metodológicamente trabajó con Investigación Acción Participativa (IAP)[109].

La experiencia mostró las complejidades de la participación en municipios rurales, sobre todo cuando ella se construye sobre una redefinición de los espacios sociales de poder respecto de lo pedagógico. El sistema escolar no aparece suficientemente abierto para asumir la evaluación social por parte de las comunidades y la integración con poder de decisión, aunque acotado, en la gestión escolar; por otra parte, el gobierno local (Alcalde y concejales) se plantean la cuestión educacional más que desde la promoción del ejercicio democrático de opinar, demandar, evaluar y comprometerse en las soluciones por parte de organizaciones y comunidades, desde la perspectiva de un servicio de responsabilidad municipal que se presta a la población estudiantil. El Departamento municipal de educación enfrenta tareas administrativas, de diseño de proyectos de infraestructura, de gestión financiera, de articulación con otros servicios públicos incluido el Ministerio de Educación; su capacidad efectiva de asumir tareas pedagógicas de carácter técnico es limitada por las prioridades de la administración y los escasos recursos humanos disponibles.

Se verificó la capacidad de las comunidades de realizar evaluación social de la calidad del servicio educativo que reciben en sus comunidades, de generar propuestas, de asumir compromisos con el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente cuando las escuelas y sus docentes dejan de lado preocupaciones legítimas respecto de su poder en la escuela y se abren a escuchar y generar instancias de participación en las escuelas. Las metodologías de IAP parecen viables y generadoras de movilización pedagógica, de formación y expresión de pensamiento crítico que politiza y pedagogiza los planteamientos educativos comunitarios; el desarrollo de proyectos diseñados conjuntamente –no sin tensiones- entre docentes y comunidades, generan oportunidades de contextualización de aprendizajes y de pertinencia curricular que favorecen los aprendizajes, el desarrollo de la identidad y autoestima de los alumnos; el perfeccionamiento docente sobre EIB se muestra como esencial para terminar con estereotipos, prejuicios y errores culturales en la enseñanza, ampliar las perspectivas de análisis de la cuestión indígena, mejorar las prácticas docentes.

En general, la posibilidad de resignificar y reconstruir localmente las escuelas en vistas a objetivos de calidad y pertinencia, tienen que ver con la generación de procesos e instancias de participación social y familiar, avanzando hacia formas innovadoras de co-gestión, más que de autogestión educacional, al menos en el contexto actual del sistema educacional chileno y la realidad de los gobiernos y DEMs locales de comunas rurales.

[109] Williamson, G, 2002

5.2 Internados

Una de las fórmulas más utilizadas por las familias rurales, indígenas o no, para asegurar la continuidad de estudios de sus hijos e hijas es la de enviarlos a Internados, Hogares u otras modalidades que les aseguren alojamiento, alimentación y condiciones para el estudio. Esta es una realidad poco estudiada, pese a su significación en la formación de los niños y jóvenes. Los datos estadísticos no diferencian entre establecimientos urbanos o rurales, sin embargo, la experiencia muestra que una gran cantidad de los internos son de origen rural y que una parte de los Internados se encuentran en zonas rurales o semi-rurales.

Se encuentran internos en el país 69.457 niños y niñas y jóvenes. El 59,01% en establecimientos municipales (40.989); si les sumamos los de JUNAEB (5.363), encontramos que el 66,73% integra establecimientos estatales y que sólo el 33,27% lo hace en internados particulares subvencionados (hay además 331 internos del sector privado y 1.754 de Corporaciones). [110] Entre las IX Región de La Araucanía y la X de Los Lagos, ambas con importante población rural diseminada, se encuentra una alta concentración de menores internos;[111] estas dos regiones, con alto nivel de población rural, de pobreza, de población indígena rural y de campesinado, representan la mitad de los internos del país; del total de sus internos el 47,57% está en establecimientos municipales, los que sumados a los de JUNAEB hacen que el 53,71% integre la red estatal, sin embargo, un alto porcentaje permanece en internados particulares subvencionados (46,29%).

En el marco del Programa MECE/RURAL, en 1994, se inició un proceso de reflexión sobre el tema que, con discontinuidades, persiste como preocupación. A partir de un diagnóstico sobre la desarticulación escuela-internado, se determinaron los principales problemas, a saber: 1) Técnico-pedagógicos en el papel formativo de los internados; 2) Problemas de capacitación de recursos humanos y de información a la comunidad; 3) Problemas de condiciones de vida para alumnos e inspectores y trabajo de los inspectores; 4) Falta de un proyecto pedagógico común (formación integral) entre escuela e internado.[112]

Un estudio de la Secretaría Regional Ministerial de Educación de La Araucanía (1999), describe los Internados: desde una perspectiva de género, el 91, 67 % eran mixtos y sólo un 8,3% femenino; el Índice de Vulnerabilidad de los estudiantes estaba entre 33 y 100, con el 54 % de los establecimientos entre 81 y 100. En general la mitad de los alumnos de los establecimientos con internados son internos. La mayoría tiene alumnos mapuche. Hay un porcentaje entre 41 y 100% de niños mapuche en el 53 % de los

[110] Ministerio de Educación, 2000.f Pág. 99.
[111] En La Araucanía el año 2000 habían 18.826 niños/as internos/as, casi la mitad en establecimientos municipales (47,57%), algo menos en particulares subvencionados (45,7%) y 1.166 en Hogares de Junaeb (6,19%), correspondiendo este conjunto al 27,10 % del total de internos del país. En la Región de Los Lagos, habían 16.363 internos (23,55% del total nacional), sin embargo 10.564 (64,56% del total regional) lo hacían en establecimientos municipales. Entre ambas regiones sumaban 35.189 internos (50,68% del total nacional). (In: Ministerio de Educación/ Seremi IX Región, 1999.c)
[112] Williamson, G, (coord.) & Wittwer, C, 1994 Págs. 27-28

internados rurales. Respecto de los auxiliares o paradocentes el 72,2 eran mujeres y un 27,8% hombres.[113]

El impacto de esta realidad en el mejoramiento de los aprendizajes es relativamente bajo. En un estudio de monitoreo de políticas públicas de la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (SERPLAC) del Gobierno de La Araucanía, Moreno[114] muestra que tanto las escuelas con y sin internados tienen bajos rendimientos en la prueba SIMCE, siendo sus puntajes promedio casi iguales.[115] Es otra entonces la variable diferenciadora. En el caso urbano, aquellas que cuentan y que no cuentan con Internado superan el promedio regional de las escuelas con Internados; en el caso rural ni las que tienen ni las que no tienen internados, alcanzan alguno de los promedios.

La variable que diferencia es la Urbano/Rural, siendo ésta última la determinante en los bajos aprendizajes. Sin embargo, al interior del caso rural, existe una diferencia significativa y favorable a aquellas escuelas con internado, que superan en varios puntos, en Castellano y Matemática, a las que no tienen; en este caso el Internado aparece como un factor determinante al comparar escuelas rurales entre sí. El análisis de la medición SIMCE -1996 (4º años de Enseñanza Básica) de Saffirio & Calderón[116] en la Seremi de Educación de la IX Región mostró, sobre 100 establecimientos con internados y que dieron la prueba, que: a) En Castellano, de 58 escuelas urbanas 25 (43,1%) superaron el promedio regional general (67,30%). Y que de 42 escuelas rurales en la misma situación, 8 (19%) superaron el mismo promedio; b) En Matemática, de 58 escuelas urbanas con Internados, 20 (34,5%) superaron el promedio regional general (66,30%).

Y que de las 42 escuelas rurales en la misma situación, 13 (29,54 %) superaron el promedio regional (66,30%). Estos resultados confirman el hecho de que contar o no con Internados –especialmente en las zonas rurales- no es una variable significativa al momento de evaluar calidad de aprendizajes. Entre 1994 y 1996 la tendencia es la misma. En síntesis, los estudios como los de Moreno y Saffirio & Calderón señalados, coinciden en que su impacto no es significativo en los aprendizajes cuando comparadas con escuelas similares; que entre escuelas rurales el internado genera diferenciación positiva en relación con aquellos que no cuentan con él, que es ventajoso para los

[113] Ministerio de Educación/Seremi IX Región, 1999.c
[114] Moreno,M, 1994
[115] Resultados SIMCE 1994 Escuelas con y sin internado. IX Región. 1994.

	Castellano %	Matemática %
PROMEDIO REGION		
Esc. CON Internado	58,73	59,77
Esc. SIN Internado	58,22	59,47
URBANO/RURAL		
Esc. CON Internado URBANO	62,40	62,95
Esc. CON Internado RURAL	55,64	57,09
Esc. SIN Internado URBANO	64,15	64,76
Esc. SIN Internado RURAL	47,62	49,94

(Moreno, M, 1994)
[116] Saffirio, M, & Calderón, M, 1997

niños rurales asistir a Internados urbanos pues les significa un salto importante en sus oportunidades de aprendizaje.

A partir de observaciones de campo, hoy existen internados próximos a los hogares (a 4 o 5 kms.). Los internados resultan interesantes para los sostenedores por la subvención que implican y por el hecho de contar con una población escolar cautiva durante todo el año, lo que asegura también una subvención y flujo de caja estable, por ello lo integran en las campañas de promoción de matrículas.

Desde el punto de vista cultural, generan problemas con relación a la socialización en sus comunidades de origen, al separarlos, a veces muy tempranamente, de sus hogares. Ello es particularmente grave en el caso de los pueblos indígenas, donde es en la comunidad y hogar donde se reproduce la cultura y la lengua; esta migración, forzada en cuanto no existe otra posibilidad, atenta contra la reproducción cultural y lingüística indígena, por tanto contra sus derechos humanos y los derechos de sus niños, que reconocen la prioridad de aprendizaje en lengua materna y en su medio cultural de origen.

En la mayoría de los Internados a que asisten niños o niñas indígenas, no existe una política pedagógica ni prácticas o experiencias culturales que al menos aminoren el impacto destructor de la cultura y lengua de los pueblos indígenas. Es crítica la contradicción entre los espacios del Internado y del establecimiento desde el punto de vista de la formación cultural, de identidad indígena. Si bien los internados desestructuran los vínculos familiares directos y cotidianos, para reestablecerlos reconstruidos, los fines de semana o después de varios meses, pueden convertirse en espacios de reconstrucción cultural, aminorando el impacto negativo del desplazamiento de la socialización familiar y comunitaria al espacio de la educación formal a partir de patrones culturales de socialización que les son impuestos por su condición de pobreza, ruralidad o por ser indígenas. [117]

5.3 Los Profesores Rurales

La historia de este sector del Magisterio es larga. Desde los inicios del Siglo XX han sido los principales responsables de la sustentación del sistema rural de educación. Su formación y su historia ha pasado por diversas instancias y etapas. Hasta la década de los ochenta, la formación docente se realizaba en las Escuelas Normales, donde acudían a formarse jóvenes, hombres y mujeres, para cumplir las tareas de enseñanza.

[117] Hemos conocido diversos casos en este sentido, como una situación con jóvenes aymaras en un establecimiento semi-rural de enseñanza media, donde en el Liceo los estudiantes indígenas se sentían discriminados en sus expresiones juveniles con componentes culturales propios, lo que los llevaba a silenciarlos, sin embargo en el Internado tenían bandas de música nortina, diseñaban murales, hablaban en aymara, lo reconocían como “su” espacio; en el internado de la SECREDUC de la Región de La Araucanía, también de enseñanza media, urbano pero con población proveniente del campo o pequeñas ciudades, se impulsa fuertemente la interculturalidad, con apoyo de CONADI, lo que ha permitido desarrollar identidad mapuche y auto-estima personal y como pueblo, a pesar de su negación en los Liceos y de los procesos discriminativos o racistas a que se ven enfrentados diariamente; en otro internado en la misma región, esta vez básico y rural, los niños mientras están fuera del horario escolar desarrollan diversas manifestaciones culturales mapuche, lo que, al contar la escuela con un programa de educación intercultural bilingüe, se establece una continuidad cultural entre el currículo y vivencias de la escuela con aquellas del internado.

Un análisis de este proceso de formación, inserción y trabajo en las comunidades rurales es el de González (2002)[118] donde analiza con detenimiento estos procesos en el caso de la Región de Tarapacá, principalmente en el contexto de rol ideológico de las escuelas para la "chilenización", impuesta por el estado, de la población aymara. A partir de los años ochenta se inicia la formación inicial docente como carrera profesional de nivel superior y se termina con las Escuelas Normales; ya no existe una formación especializada para el trabajo en las zonas rurales. En los noventa empiezan a aparecer algunas carreras orientadas a la Educación de la población Rural.[119]

También resultan importantes las experiencias de formación de profesores generales básicos con especialización en educación intercultural bilingüe, con estudiantes aymaras y mapuche[120]. Desde los ochenta y especialmente en la última década, algunas Universidades ofrecen cursos de regularización de profesores, en vacaciones o en modalidades flexibles o a distancia. Esta formación es criticada tanto del Colegio de Profesores como por académicos universitarios, debido a que no respondería a los padrones de calidad requeridos por una profesionalización docente efectiva.

El perfeccionamiento docente especializado se ha realizado por el Programa de Educación Rural del MINEDUC y en lo referido a EIB por el PEIB que el 2003 ha perfeccionado a 1000 profesores rurales en EIB. Otra experiencia han sido las Pasantías al Exterior del Centro de Perfeccionamiento, Investigaciones y Experimentaciones Pedagógicas (CPEIP) del MINEDUC. Estas se han desarrollado tanto para docentes rurales, como hasta 1999, para aquellos que trabajan en escuelas con proyectos de EIB.[121] Su impacto ha sido diverso: aprendizajes significativos en docentes, [122] que han modificado sus comprensiones y prácticas[123] o han construido propuestas a la autoridades.[124]

Merece también una especial atención el proceso de organización y participación de los profesores rurales, a través del Departamento Nacional de Profesores Rurales del Colegio de Profesores que, desde 1984 empiezan a reunirse para realizar actividades conjuntas e intercambiar ideas y organizarse en comisiones comunales de profesores rurales. De alguna forma la dinámica de este Departamento ha sido la de un Movimiento Pedagógico, en la medida en que han asumido no sólo la representación de su sector en el Colegio de Profesores y ante las autoridades, sino que se ha convertido en una instancia generadora de pensamiento pedagógico. Han logrado establecer vínculos sistemáticos con el Programa de Educación Básica Rural. Lo interesante de esta organización es que, sin desconsiderar sus intereses gremiales, el centro de su

[118] González, S, 2002
[119] El caso más destacable es el de la Pontificia Universidad Católica de Chile-Sede Villarrica, que ha orientado su formación básica hacia el desarrollo rural y lo asocia posteriormente a un Post-título en Educación Rural. La Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación,-Sede San Felipe, V Región de Valparaíso e Isla de Pascua, dicta una Pedagogía en Educación Básica con mención en Educación Rural y Desarrollo.
[120] Impulsadas por las Universidades Arturo Prat de Iquique y Católica de Temuco respectivamente, en convenio con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación.
[121] MINEDUC. Programas de Becas en el Exterior, 1999.b
[122] Baeza, I, 2002
[123] Pimentel, M., 2002
[124] Fundación Instituto Indígena/CONADI, 1997

preocupación ha sido la educación para la población rural y en especial lo técnico-pedagógico.[125]

Williamson (1999)[126] plantea como logros de este Departamento: la capacidad de organización demostrada como sector específico del magisterio; el descubrir tempranamente que la reconstrucción del rol docente pasaba necesariamente por la renovación técnico-pedagógica y actuar en consecuencia; ha contribuido a una revalorización del papel y del sentido del quehacer docente, ante las comunidades, los profesores urbanos, ante sí mismos y ante la sociedad; han logrado capacidad de convertirse en interlocutor válido ante el sistema educacional en su conjunto y ante el Estado; la conformación de la Directiva expresa tres ideas actuales sobre la educación: la participación, la regionalización y la descentralización educacional; han establecido importantes redes que les permiten realizar actividades y mantenerse como organización; el que la Directiva esté conformada por profesores y profesoras de aula, manteniéndolos permanentemente vinculados a la práctica pedagógica.

[125] Williamson, G, 1999
[126] Williamson, G, 1999 pág 54-55.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

En este capítulo reseñaremos algunas conclusiones que se derivan de la presentación realizada y que pueden ser consideradas en el diseño de políticas o programas de acción y transformación educacional.

- Los niños y niñas rurales viven diversos procesos de transición, a saber y con diversidad: de la socialización en la familia ampliada y comunidad, a la educación formal en la escuela; predominantemente de una cultura oral a una cultura escrita; para el caso de algunos grupos de niños indígenas, del uso de lenguas indígenas en la cotidianeidad, al uso del español; de la convivencia familiar a la convivencia en internados; del aprendizaje en el campo al aprendizaje en la ciudad; de un espacio natural de ocio, aprendizaje y trabajo a uno distante de la naturaleza; de una relación de roles de aprendizaje intergeneracional múltiple (con jóvenes, adultos y ancianos) a uno más homogéneo (profesores/as adultos). La transición por tanto la inestabilidad, la permanente adaptación y el descubrimiento- es la marca de la historia educacional de los niños rurales, lo que hace recomendable que la escuela rural (y la urbana) y los internados, estén preparados para asumir pedagógicamente, psicológica y socio-culturalmente, esta dinámica de movimiento cultural y personal, lo que requiere un ambiente escolar de afecto, de generar seguridad en los niños, de interculturalidad y valoración de la diversidad, de aprendizaje cooperativo.

- El mejoramiento de la calidad de la educación de la población rural, requiere no sólo de acciones pedagógicas, sino que éstas deben estar integradas a otras acciones complementarias: mejoramiento de infraestructura escolar y deportiva (techada), alimentación y control de salud escolar en las escuelas, equipamiento pedagógico básico, mejoramiento de condiciones salariales e incentivos para los docentes.

- El objetivo de la escuela rural continúa siendo el de la calidad de la educación, como expresión del derecho de los niños a la formación integral para una vida feliz en el presente y una colaboración a la sociedad en el futuro, a partir de la explotación máxima de sus potencialidades. La calidad de la educación se comprende a partir de dos tensiones: igualdad vs. diversidad y lo nacional vs. lo local/indígena para el logro de objetivos de aprendizaje, en tres dimensiones: i) definidos por los Planes y programas de estudio para todos los niños y niñas del país; ii) referidos a la cultura local o indígena; iii) que permitan competencias para la vivencia en contextos de interculturalidad. Estas dimensiones son complementarias y se potencializan si el currículo se ordena bajo principios de actualización, contextualización, aprendizajes significativos y auténticos.

- La EIB, en una perspectiva de aprendizaje de la cultura señalada en los programas de estudio nacionales, de las culturas y lenguas indígenas, de la relación entre diversas culturas y lenguas, contribuye a los objetivos pedagógicos, sociales y políticos de la educación. Se requiere una resignificación de la escuela y de su gestión para hacerla más participativa. Su impacto en los logros de mejores aprendizajes en algunas regiones o provincias, particularmente las más pobres, es determinante. La EIB es una propuesta para alumnos indígenas y no indígenas. Es deseable que ella se estructure como sistema vinculándose a la educación parvularia y media, urbana y de adultos; y valorar y reconocer la pluralidad lingüística de las comunidades rurales del país e integrar esta realidad donde sea necesario como L1 al currículo.

- El vínculo con la comunidad continúa siendo un eje central para la educación de la población rural. En lo cultural, social, productivo se generan fuentes de conocimiento y contenidos culturales que constituyen oportunidades de aprendizaje y de construcción de sentidos pedagógicos. La escuela puede constituirse en dinamizadora del capital social de las comunidades (confianza, cooperación, solidaridad, redes) contribuyendo al fortalecimiento de su poder social y pedagógico y a que se constituya en comunidades de aprendizaje.

- La producción, tradicional y moderna, el trabajo productivo y doméstico, son hechos sociales, comunitarios y de la cotidianeidad de los niños que es recomendable que la escuela rural considerare como realidad y como oportunidad para diseñar estrategias de aprendizaje acordes a los procesos de socialización, reciprocidad y cooperación familiar y comunitaria, así como de construcción crítica de los efectos de los procesos de modernización que se desarrollan en el medio. En este sentido no es deseable que el eje esté centrado ni en la transferencia tecnológica ni en la modificación de calendarios escolares para hacerlos coherentes a calendarios agrícolas, sino en el valor formativo del trabajo como parte de la cooperación familiar, condición de existencia de los menores y sus comunidades y de crítica a su explotación laboral.

- La educación de la población rural puede asumir una noción de territorialidad estructurándose en términos de los desafíos y lineamientos estratégicos del desarrollo regional y local. Para ello por ejemplo puede integrar la formación de competencias necesarias para una adecuada inserción en los territorios y sus estrategias de desarrollo regional, estas competencias básicas son coherentes con el desarrollo nacional, pero definidas desde las regiones; esto requiere un papel más activo de la institucionalidad regional de educación en el ámbito de definiciones de políticas y programas y en consecuencia una redefinición de las estructuras políticas y técnicas de operación de las instancias centrales. La descentralización, con un papel más activo de orientación y asesoría técnica y evaluación social, es una exigencia para la políticas que permite la creatividad e innovación docente, la participación comunitaria, la avaluación social de la calidad de la educación, la pertinencia curricular y la articulación al desarrollo endógeno comunitario y local.

- Es fundamental generar más participación comunitaria y familiar en las escuelas, avanzando desde las limitadas formas actuales a la gestión participativa y de ahí a formas innovadoras de co-gestión escolar, manteniendo el papel central de los docentes en lo pedagógico y desarrollando una nueva alianza profesores-comunidades. Es recomendable que la participación familiar se abra a una noción de participación social (que incluye toda la comunidad, familias ampliadas, organizaciones y autoridades formales y tradicionales) y a una discusión respecto de si los Centros de Padres constituyen o no la mejor instancia de participación familiar y comunitaria. Es necesario legislar para que los sostenedores, municipales y particulares, asuman la obligatoriedad de que la escuela, financiada con recursos públicos, integre más participación en la gestión así como la obligatoriedad de prestar cuenta del uso de los recursos a la comunidad. Es importante la existencia de procesos de evaluación social de la calidad de la educación, para que las autoridades de los establecimientos y de los sistemas locales de educación, puedan generar correcciones a los problemas detectados y asumir propuestas que se generan desde los ciudadanos. Los gobiernos locales deben establecer instancias (Cabildos, por ejemplo) de conversación territorial respecto de la educación que se imparte en la comuna, provincia o región y sobre su articulación al desarrollo. La investigación acción participativa es una metodología que permite impulsar y llevar a cabo una mayor y mejor participación comunitaria en la educación.

- Respecto de los docentes, es necesario mantener y demostrar con incentivos, oportunidades de desarrollo profesional y financiamiento a sus iniciativas, la confianza en su gestión pedagógica, así como desarrollar oportunidades para la crítica y auto-crítica del quehacer profesional. Apoyar la organización social de profesores rurales en torno a lo gremial y técnico-pedagógico es una buena condición de participación y de reconocimiento profesional. Se requiere una política sistemática, vinculada a la práctica y a la renovación del pensamiento pedagógico, de formación inicial y de post-grado y de perfeccionamiento en servicio, que tenga como eje la realidad del contexto y de la educación para la población rural en transformación. En las Universidades donde se forman profesores, particularmente de regiones con alta población rural, es necesario integrar disciplinas específicas y de modo transversal en otras, temas vinculados a la realidad rural y a la educación rural e intercultural bilingüe. Estos procesos pueden incluir aprendizajes respecto de los diversos subsectores del currículo, de cuestiones didácticas y metodológicas, de trabajo y participación de las comunidades, de la cultura indígena o local y su visión intercultural del conocimiento y de la historia, de crítica cultural y auto-crítica profesional. La formación de directores en los mismos temas y en desarrollo local y regional y de gestión participativa e intercultural, es también crítica. Instancias como los microcentros son centrales en el cambio pedagógico y el eficiente desempeño docente, al romper el asilamiento profesional, generar espacios de aprendizaje cooperativo y oportunidades para el desarrollo de iniciativas de colaboración.

- En cuanto a los internados, no es recomendable que desestructuren las relaciones familiares y comunitarias de vida y socialización. Debe desarrollarse una política particular que considere a lo menos: coherencia de un proyecto pedagógico escolar con la formación en el internado; mejoramiento de las condiciones de trabajo y el perfeccionamiento de inspectores; mayor fiscalización de las condiciones de funcionamiento, alimentación y salud; desarrollo de un proyecto pedagógico-cultural e intercultural del Internado.

- La educación puede asumir un eje crítico respecto a la no discriminación como valor moral y ético y como condición para el desarrollo de la identidad y autoestima de niños y niñas.

- Cualquier estrategia pedagógica que quiera orientarse a una reconstrucción y resignificación de la escuela rural, es deseable que considere a lo menos, los siguientes criterios:
  - ser sistemática, constante y de largo plazo;
  - considerar como dimensiones de los objetivos y contenidos: aprendizajes mínimos cognitivos, de contenidos y competencias culturales, así como aquellos emergentes de las realidades plurales de los contextos locales; deben estar integrados y en ese sentido el currículo debe tener un carácter holístico, siendo así coherentes con el modo de pensar y concebir el mundo de las comunidades y pueblos indígenas; en lo personal debe promover la formación de la identidad y autoestima de los niños y el discernimiento moral considerando la pluralidad de creencias existentes en el mundo rural; en lo pedagógico parece recomendable reconocer y adaptar los procesos de formación natural generados en la socialización familiar y comunitaria;
  - es importante reconocer y valorar, crítica e interculturalmente, la historia y realidad de los niños, de sus familias, comunidades y pueblos;
  - es importante organizarse en torno a la actualización como principio pedagógico, estableciendo un vínculo con la realidad y producción local, el trabajo, la naturaleza y la convivencia social;
  - considerar metodologías activas, participativas, lúdicas, con textos y materiales pertinentes, coherente con las prácticas formativas comunitarias;
  - los docentes y alumnos deben contar con recursos para el trabajo profesional y el desarrollo de actividades de aprendizaje, elaborados por equipos especializados, por supervisores del sistema y por los propios profesores con apoyo de miembros de las comunidades;
  - es importante considerar todas las posibilidades de los medios de comunicación de masas locales, particularmente la radio y la TV-educativa y de las NTIC, y la informática en todas sus dimensiones; desde la perspectiva pedagógica es recomendable trabajar con una concepción multimedial y articulada a una propuesta curricular integrada e integradora;
  - los profesores pueden ser invitados a participar de instancias de intercambio de experiencias, de formación y auto-formación, de construcción de proyectos inter-escuelas;

- Resulta recomendable recibir asesoría técnica especializada, sistemática, vinculada a las prácticas y a la crítica ideológica de ellas, en terreno. Ello requiere una formación especializada, permanente, crítica de los equipos de supervisores del Ministerio de Educación y el establecimiento de redes de colaboración de Universidades y ONGs que se sumen a las definiciones estratégicas del Ministerio de Educación en su nivel nacional y regional.

Acápite: Lecciones aprendidas a partir de la experiencia chilena

- A nivel global, la primera valla está constituida por el hecho que, en las condiciones actuales, la ruralidad se observa necesariamente asociada a menores Índices de Desarrollo Humano, que son aún menores si además se es indígena (condición propia de una significativa proporción de personas de los sectores rurales), y que empeoran aún más si además de ello, se es mujer (condición propia de al menos la mitad de las personas de los sectores rurales). Esta situación genera un cuadro de desventajas discriminatorias en todos los ámbitos, que, inevitablemente se plasman también en el terreno educativo, y obligan a pensar que a pesar de los diversos esfuerzos tendientes a minimizar esta injusticia, las condiciones iniciales de discriminación se mantienen y que requerirán de iniciativas sistemáticas más fuertes y permanentes para potenciar los efectos que hasta ahora detentan.

- El análisis sugiere que los indicadores relativos a la cobertura y la permanencia son bastante alentadores, mostrándose muy próximos a los de la realidad urbana nacional. Sin embargo, se observan agudos problemas de calidad en la educación que recibe el sector y de desventaja a causa de la desigualdad de oportunidades educativas en la que se encuentran, con relación a la población urbana. A pesar de ello todos los indicadores cuantitativos promedio muestran que la tendencia es al estrechamiento de las distancias urbanas-rurales.

- Se plantean como principios orientadores centrales de la reforma educativa vigente el Mejoramiento de la Calidad y de la Equidad de la Educación, sin embargo, a más de una década de acción en torno a estos principios se constata aún un gran déficit de calidad, las inadecuaciones culturales, la falta de participación social, limitaciones contextuales, etc., que se traducen en escasos aprendizajes y poca articulación a los desafíos sociales de las comunidades rurales y movimientos sociales campesinos y mapuche. Esto valida el histórico análisis básico relativo a que en Chile hay una educación diferenciada entre sectores sociales que hace que a medida que se acerca a los más pobres, la calidad disminuye sustancialmente, por tanto hay una desigual distribución social del conocimiento, lo que tiene como consecuencia que sea imposible la igualdad de oportunidades, cuestión básica para la existencia de la democracia.

- Resulta evidente el alza progresivo y sostenido en inversión para el sector rural durante la última década, en recursos para subvención, infraestructura, salarios, asignaciones, como en aspectos de perfeccionamiento docente y apoyo pedagógico (supervisión, material didáctico). A partir de ello, se observa también un mejoramiento de los aprendizajes, dado por una comparación entre las mediciones del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, Simce de 1992 y 1996, y una disminución en las tasas de repitencia y deserción. Sin embargo, continúa siendo la modalidad y sector educacional con menores resultados y mostrando una profunda desigualdad respecto de los promedios

urbanos. Esta situación podría indicar que la inyección de recursos es aún insuficiente, o tal vez merecería revisar la administración de dicha inyección de recursos para hacerla más eficiente y efectiva, pues lo que de todas maneras resulta evidente también es que los resultados obtenidos no necesariamente se condicen con la inversión realizada.

- Los bajos índices del sector rural en casi todos los aspectos educativos señalan que la relación escuela-comunidad en una perspectiva de mejoramiento de la calidad de la educación con pertinencia, desarrollo local y democratización, continúa siendo una cuestión crítica, cuyo abordaje requiere no sólo de acciones pedagógicas, sino además de su integración a otras acciones complementarias tales como mejoramiento de infraestructura, alimentación y control de salud escolar, equipamiento pedagógico básico y mejoramiento de condiciones salariales e incentivos para los docentes.

- Es preciso hacer mención a una importante lección a aprender en el terreno de la formación inicial docente, que sistemáticamente no ha considerado conceptual ni metodológicamente la situación pedagógica de ruralidad, que los docentes deben enfrentar desde la práctica, desde su formación empírica, combinada con participación en eventos de perfeccionamiento que progresivamente se incorporan a su quehacer. Esta situación se traduce, inevitablemente, en otro problema que se agrega a la baja calidad educativa que recibe la población rural, y que se opone al principio orientador de equidad sobre el que hipotéticamente se está construyendo la educación actual en el país. Un urgente tema a atender y del cual aprender, para hacerlo formalmente parte de las medidas a implementar sistemáticamente en el sector.

- La proximidad de las tasas de aprobación y deserción a los promedios nacionales pondría en evidencia la efectividad de las medidas desplegadas orientadas a la retención (Becas Indígena, apoyo a los estudiantes por JUNAEB), situación que sugiere la necesidad de mantener y potenciar estos dispositivos en el tiempo, pero con dos grandes énfasis que implican adecuaciones a realidades particulares: una con relación a los estudiantes indígenas, para quienes no parecieran estas medidas resultar tan efectivas, dado que en ese segmento de la población estos indicadores seguirían siendo altos, y otra con relación a la continuación de los estudios más allá de 6º grado, nivel en el que la efectividad de estas medidas también se diluye y requiere de iniciativas mucho más atractivas que logren ganar terreno a la necesidad del trabajo infantil en el campo y que doten de significado y sentido a la escuela. La pertinencia curricular aún es relativa, en la medida en que no existen planes y programas propios para estas modalidades de cursos combinados, ni adecuados necesariamente a la diversidad de contextos culturales e interculturales rurales, lo que a todas luces sugiere la necesidad de un esfuerzo más acabado orientado al ordenamiento del currículo bajo principios de actualización, contextualización, para aprendizajes significativos y auténticos.

CAPITULO V: BIBLIOGRAFÍA

- Amigo, Hugo; Bustos, Patricia & Erazo, Marcia. (2000) Niños Mapuches. Crecimiento, Nutrición y Salud. Universidad de Chile. Santiago.
- Atria, Raúl & Siles, Marcelo (Compiladores) (2003) . Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL/ Michigan State University. Santiago.
- Atria, Raúl (2003). Capital Social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. In: Atria, Raúl & Siles, Marcelo (Compiladores) (2003) . Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL/ Michigan State University. Santiago.
- Baeza R., Inés. (2002) Desde Temucuicui a Tierra Santa. In: Proyecto Gestión Participativa en Educación (2002) Columnas Pedagógicas. Universidad de La Frontera/ Proyecto Kelluwün. Perspectivas Críticas en Educación. Temuco.
- Bengoa C., José (1996) Población, familia y migración mapuche. Los impactos de la modernización en la sociedad mapuche. 1982-1995. Pentukún. Nº 6, dic.
- Bustos, P.; Weitzman, M. & Maldonado, H. (2000) Características del Crecimiento. In: Amigo, Hugo; Bustos, Patricia & Erazo, Marcia. (2000) Niños Mapuches. Crecimiento, Nutrición y Salud. Universidad de Chile. Santiago.
- Cañulef, Eliseo; Fernández, Emilio; Galdamez, Viviana; Hernández, Arturo; Quidel, José & Ticona, Elías (s.d.) Aspectos Generales de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y sus Fundamentos. Ministerio de Educación/ Programa de Educación Intercultural Bilingüe. Santiago.
- Carrasco, Hugo (investigador responsable) y otros (2001). Análisis de los Contenidos de los Libros de Texto de Educación Básica desde la Perspectiva de la Diversidad Cultural. Ministerio de Educación/PEIB. Santiago.
- Cayún Millanao, Mario (1991) Kimuwaiñ Taiñ (conociéndonos más) MINEDUC/secretaría Regional Ministerial de Educación IX Región/Departamento Provincial Cautín Norte. Programa de las 900 Escuelas. Temuco.
- CEPAL/UNESCO. Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad. (1992). Naciones Unidas. Santiago.
- Comisión Mixta de Salud y Educación Arica y Parinacota. (1997) Cuaderno de Educación & Salud. Año III, Septiembre 1997. Nº 11.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena-Fondo Nacional de Cultura y Educación-Dirección Nacional Temuco (1999) Azümchefi. Grafemario Unico del Idioma Mapuche. Temuco.
- Consejo Educativo de la Nación Quechua; Consejo Educativo Aymara. (2001) Memorias del III Seminario Internacional de los Pueblos Indígenas de los Países Andinos. Cochabamba.
- Defensores del Bosque Nativo (1998) la Tragedia del Bosque Nativo. Ocho Libros Editores Ltda.. Santiago.
- Durston, John (1999) La Participación Comunitaria en la Gestión de la Escuela Rural. In: Ministerio de Educación/ Programa Básica Rural. Encuentro de Educación Rural. Situación y Desafíos en América Latina. Santiago.

- Durston, John (2002) El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras. CEPAL. Santiago.
- Echenique, Jorge. (2003) Una mirada a nuestra ruralidad. In: www.agraria.cl/activ/destacadoi06.html
- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm
- Fernández, Fernando O. & Milanés M., Luis (1998) Parlama- Chakjta. El Abuelo Relata. Ministerio de Educación. Programa Educación Básica Rural.
- Fundación Instituto Indígena/CONADI. (1997) Ier. Encuentro de Profesores Pasantes sobre Educación Intercultural Bilingüe. Temuco, 15-16 de mayo de 1997.
- Fundación Educacional Arauco. (s.d.) Cultivo del mañana. FUNDAR. Santiago.
- Fundación del Magisterio de la Araucanía. (1997) Memoria 1997.
- Gajardo, Marcela & de Andraca, Ana María. (1988) Trabajo Infantil y Escuela. Las Zonas Rurales. FLACSO. Santiago.
- Gajardo, Marcela & De Andraca, Ana María. (1992) Docentes y Docencia, las zonas rurales. UNESCO/FLACSO. Santiago.
- González M., Sergio. (2002) Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino 1880-1990. DIBAM/ UNAP/ ISLUGA/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. Santiago.
- González M., Sergio; Chipana H., Cornelio; Mena M., Fernando; García V., Pablo; González E., Celia & Alegría M., Hugo (2000) Educación y Pueblo Aymara. Universidad Arturo Prat/Instituto de Estudios Andinos "Isluga". Iquique
- Hernández, Isabel (2003) Autonomía o ciudadanía incompleta. El pueblo mapuche en Chile y Argentina. Naciones Unidas/CEPAL. Santiago.
- Hopenhayn, Martín & Ottone, Ernesto (2002) El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. México.
- INE, Chile, Estimaciones y Proyecciones de Población, por sexo y Edad. Total País y Regiones: 1990-2010. Urbano-Rural. www.ine.cl
- Jara Montecinos, Nataly Soledad (1995). Trabajo infantil: actitudes del niño campesino frente al proceso de enseñanza-aprendizaje. FEH/DE/UFRO. Temuco. Tesis para optar al grado de Licenciada en Educación.
- Le Bert, Juan & Villena, Marcelo. (2002). Evaluación del Proceso de Implementación y Operación del Programa de Becas Indígenas. Ministerio de Educación-Universidad de Chile. Santiago.
- Marchant, Teresa; Prats, Angélica; Lucchini, Graciela; Recart, Isidora & Torretti, Alejandra (1998). Programa Interactivo para el Desarrollo de la Educación Básica. Informe Final Cañete 1995-1998. Fundación Educacional Arauco. Santiago.
- Mc Fall, Sara & MacKinnon, David (2001) Pueblo mapuche, expansión forestal y poder local, In: Morales Urra, Roberto (Compilador) (2001) Municipios: participación (o exclusión) mapuche. Instituto de Estudios Indígenas/ Universidad de La Frontera-Escaparate Ediciones. Temuco.

- Melín, Miguel (2002). La Experiencia del Proyecto Intercultural Bilingüe de la Escuela Temulemu II. Informe Final. Universidad de La Frontera/ Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. Temuco.
- MIDEPLAN. (2000) Informe Final. Grupo de Trabajo para los pueblos indígenas. MIDEPLAN. Santiago.
- Ministerio de Educación/División de Educación General (1998) Programa Educación Básica Rural. Santiago.
- MINEDUC. Programas de Becas en el Exterior (1999) Becas en el exterior para profesionales de la Educación. Folleto de Postulación.
- Ministerio de Educación/ Seremi de Educación IX Región. (1999.a). Estudio evaluativo sobre Condiciones y características de los Internados subvencionados de Educación Básica del sector Rural y Elaboración de propuestas de apoyo pedagógico a alumnos internos en la IX región. Informe Final de Proyecto elaborado por Innovación & Creatividad Consultores. Temuco.
- Ministerio de Educación/ Seremi de Educación IX Región/ Departamento de Cultura (1999.b). Informe 8° Encuentro Nacional de Folklore Infantil. Temuco.
- Ministerio de Educación (2000.a) Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000. Santiago.
- Ministerio de Educación/División de Educación General (2000.b). Ruta de la Autonomía 2000. Orientaciones del Trabajo de la Supervisión en Educación Básica y Educación Media. Santiago.
- Ministerio de Educación/Programa de Educación Rural (2000.c) Escuela Rural. Historias de Microcentros. Programa de Educación Rural/Pehuén Eds. Santiago.
- Ministerio de Educación-Programa Básica Rural/ FUCOA. (2000.d) Me lo contó mi abuelito. Historia y cuentos del mundo rural. 2ª versión . Santiago.
- Ministerio de Educación/CONAMA/Fondo de Las Américas. (2000.e) Concurso PME 2.000: iniciativas de educación ambiental en microcentros rurales. Proyectos de mejoramiento educativos.
- Ministerio de Educación. (2000.f) Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000. Santiago.
- Ministerio de Educación. (2001.a) Estadísticas de La Educación Año 2001. Santiago.
- Ministerio de Educación (2001.b) Revista de Educación. Octubre 2001 N° 289.
- Ministerio de Educación/ Departamento Provincial de Educación de Linares. (2001.c) Muestra Educativa Escuelas Multigrado Rurales. Linares.
- Ministerio de Educación/ Unidad de Curriculum y Evaluación/ Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. Santiago. (2002.a).
- Ministerio de Educación/Programa de Educación Intercultural Bilingüe (2002.b) "Orientaciones para la Elaboración de un Plan Regional de EIB-2003 (PAS-POA)"
- Ministerio de Educación/ Programa de Educación Intercultural Bilingüe-Programa Orígenes MIDEPLAN-BID/ Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativos (2002.c) Educación Intercultural Bilingüe. Orientaciones para la formulación de Proyectos de Mejoramiento Educativo. Santiago.

- Ministerio de Educación/ Programa de Educación Intercultural Bilingüe/ Departamento Provincial de Educación Arica-Parinacota. (2002.d) II Encuentro Internacional de Intercambio de Experiencias de innovaciones Pedagógicas en Educación Intercultural Bilingüe. Perú-Chile-Bolivia. 2002.
- Ministerio de Educación (2002.e). Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica. Actualización 2002.
- Ministerio de Educación/Programa de Educación Intercultural Bilingüe (2003.a).
- Ministerio de Educación/ Programa de Educación Intercultural Bilingüe-Programa Orígenes (2003.b). Un Proyecto Educativo para Todos. Folleto de difusión.
- Ministerio de Educación/ Programa Básica Rural. (s.d.) Encuentro de Educación Rural. Situación y Desafíos en América Latina. Santiago.
- Ministerio de Educación/ Seremi de Educación IX Región/ DEPROV Cautín Norte. (s.d.) "Meli Cijkatuwe" (Cuatro escuelas). Video.
- Moreno Luengo, Maritza. (1997) Programa de Internados Educación Básica. IX Región de La Araucanía. Informe Ejecutivo. MIDEPLAN/ División Social/Departamento de Evaluación Social/Programa de Monitoreo de la Política Social/SERPLAC IX Región. Temuco.
- Municipalidad de Temuco. Departamento de Educación. Sección Desarrollo Educativo y Pedagógico. (1998) Programa Educación Intercultural Bilingüe. Escuelas Básica Rurales Municipales. Planes y Programas NB1.
- Naciones Unidas/ CEPAL (2002). Panorama Social de América Latina 2001-2002. CEPAL. Santiago.
- Peralta E., María Victoria (1996) Algunas bases antropológicas y curriculares a considerar en el desarrollo de programas educativos para párvulos de comunidades indígenas. In: OEA (1996) Memoria Seminario Taller Regional Modalidades alternativas de atención educativa para la niñez y la juventud en riesgo: La atención integral al niño menor de seis años en el contexto de las comunidades indígenas. Quito, Ecuador, 1993.
- Pinkney Pastrana, Jill (2000). Subtle Tortures of the Neoliberal Age: Globalization and Education Reform in Chile, A Case Study. Unpublished Dissertation. University of California, Los Angeles, USA.
- Pimentel V., María de La Luz. (2002) Trabajo el hablar suave. In: Schimpf-Herken, Ilse & Jung, Ingrid (Compiladoras) (2002) Descubriéndonos en el otro. Estrategias para incorporar los problemas sociales de la comunidad en el currículo escolar. LOM /DSE. Santiago.
- PNUD/Universidad de La Frontera/MIDEPLAN (2003) El índice de Desarrollo Humano en la Población Mapuche de la Región de La Araucanía. Temas de Desarrollo Humano Sustentable N° 8.
- PREAL (2003) Formas & Reformas de la Educación. Serie Mejores Prácticas. Desarrollo de la educación en sectores rurales. Enero 2003 – Año 5 / N° 13. Santiago.
- Programa Básica Rural. (1999) Evaluación del Programa Educación Básica Rural 1992-1998. Santiago.

- Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. (2001.a) Aprendizajes de una Experiencia Educacional de Participación Educación Intercultural Bilingüe Interculturalidad en Desarrollo. Universidad de La Frontera/Departamento de Educación-Proyecto Kelluwün. Temuco.
- Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. (2001.b) Acciones y Aprendizajes del Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. Universidad de La Frontera/Departamento de Educación-Proyecto Kelluwün. Temuco.
- Rodríguez F., Eugenio (2002) Repensando el Curriculum Rural. Ponencia en Seminario Internacional Construcción Curricular y Equidad: Una identidad Posible. P. Universidad Católica de Chile/ Facultad de Educación. Santiago, Octubre 2002.
- Román, Marcela (Coordinadora General) (2002). Estudio dotación de recursos pedagógicos para estudiantes y docentes de las escuelas rurales adscritas al Programa de Educación Básica Rural. Informe Final. CIDE. Santiago.
- Saffirio V., Margarita & Calderón S., Miguel (1997) Análisis sobre los resultados del Sistema de Medición de la calidad de la Educación (SIMCE),. IX Región de La Araucanía. Secretaría Regional Ministerial de Educación IX Región de La Araucanía/ Departamento de Educación. Temuco.
- San Miguel, Javier; Sepúlveda, Gastón & Williamson, Guillermo (1994) Políticas de Mejoramiento de la calidad de la educación con equidad: el Programa MECE/BASICA/RURAL. In: La Piragua. 1er. Sem. 1994. Nº 8. Santiago. Págs. 153-161.
- Sepúlveda; Gastón (1992) Manual de Desarrollo Curricular. Escuelas Uni-Bi y Tri docentes. MINEDUC/MECE-Rural. Santiago.
- Sepúlveda, Gastón (1995) Manual de Desarrollo Curricular para Escuelas Multigrado. MINEDUC/MECE Educación Básica Rural. Santiago.
- Sepúlveda, Gastón (1999) Desafíos Pedagógicos de la Educación Rural. In: Ministerio de Educación/ Programa Básica Rural. Encuentro de Educación Rural. Situación y Desafíos en América Latina. Santiago.
- Troncoso Avila, Andrés (2002). Política Educacional Chilena: de la Democracia Cristiana al Gobierno Militar.1964-1990. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Valdés N., Javier & Sanhueza R., Eleodoro. (1996) La inserción de estudiantes rurales-mapuche en escuelas urbanas: discriminación, autoestima e identidad. Universidad de La Frontera/ Facultad de Educación y Humanidades/ Departamento de Educación. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Educación. Temuco.
- Williamson C., Guillermo (1993) Escuelas Rurales Incompletas con Cursos Multigrado. Experiencias en Chile: Revisión bibliográfica. Universidad de Talca/IIDE. Talca. Documento de Estudio Nº 1.
- Williamson, Guillermo (coordinador) & Díaz, María; Catricheo, Anaíza; Modesto, Francisca; Inallado, Carlos (1998) Informe Final: "Evaluación de experiencias de educación intercultural bilingüe, autogestionadas o cogestionadas", Universidad de La Frontera/Departamento de Educación/ Secretaría Regional Ministerial de Educación de la IX Región de La Araucanía/ PEIB-Ministerio de Educación/ UNESCO "Programa de Participación" (1996-1997). Temuco.

- Williamson, Guillermo (1998-1999). Reforma Educacional. Políticas y Programas rurales en La Araucanía. In: Educación y Humanidades. Nºs. 7-8.Págs. 139-175.
- Williamson, Guillermo (1999.a) Profesores Rurales, Organización y Reflexión Pedagógica. In: Revista Docencia. Colegio de Profesores. Nº 7, Mayo, Año 3.
- Williamson, Guillermo (2003) Reforma Educacional y Educación Intercultural Bilingüe: el caso de Chile. Seminario "Reformas Educacionales y Educación Intercultural Bilingüe en América Latina", Cochabamba, Bolivia.
- Williamson, Guillermo (2002). Investigación Acción Participativa Intercultural en Comunidades Educacionales y Locales. Universidad de La Frontera/Proyecto Kelluwün, Temuco.
- Williamson, Guillermo (coord.) & Wittwer, Carlos. (1994) Internados rurales: su integración a la labor educativa de la escuela. Equipo Nacional de Capacitación MECE/BASICA/RURAL. Serie Aportes. Santiago-Puerto Montt.
- Wormald, Gloria; Flores, Fernando & Williamson, Guillermo. (1993) Atreverse a innovar. La experimentación pedagógica en los Microcentros. MECE/ BASICA/ RURAL-Equipo Nacional de Capacitación. Santiago. Serie Comunicación.
- Boletín Nuestros Temas. Ministerio de Educación/ Programa Educación Básica Rural. Santiago. Varios Números.
- Diario Estrategia, 11 de agosto de 2003.
- Diario La Tercera. 25.01.2001.
- www.ine.cl
- http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/1b/ciencias_veterinarias_y_pecuarias/simposio 1999...
- www.mineduc.cl
- www.mineduc.cl/destacados_web/censo2000/index.htm

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA

Preparado por Mauricio Perfetti[1]

[1] Director del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE. El estudio contó con la colaboración de los investigadores José Faber Hernández y Luis Felipe Trujillo. Los autores agradecen los aportes y comentarios de Gloria Calvo, coordinadora de REDUC en Colombia, Luis Fernando Zamora de la Fundación Universitaria Monserrate; Jesús Alirio Naspirán, del Ministerio de Educación Nacional; Alba Nidia Triana de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; así como a los participantes del evento de "Socialización del Estado del arte sobre educación rural", realizado en Bogotá el 27 de Agosto de 2003 bajo la coordinación de REDUC y la Universidad Pedagógica Nacional. De igual forma, agradecen los aportes de Pablo Jaramillo del Comité Departamental de Cafeteros de Caldas realizados a una primera versión del presente informe.

INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta un estado del arte de la educación para la población rural en Colombia a partir de la década de los noventa, entendida como la escolaridad obligatoria, en el marco de la Constitución Política de 1991, para niños, jóvenes y adultos que habitan las zonas rurales del país. Para su realización, fueron revisadas las principales fuentes relacionadas con la situación educativa, social y económica de las zonas rurales del país a partir de la década de los noventa, así como se realizó también un reconocimiento de experiencias educativas emblemáticas en este contexto.

Este informe constituye un aporte al Proyecto *Educación para la población Rural* promovido por la FAO, la agencia líder de la iniciativa, en coordinación con la UNESCO. Este proyecto constituye un esfuerzo colaborativo para la atención de las necesidades educativas de la población rural en el mundo inscrito en la Alianza Internacional contra el Hambre coordinada por la FAO y en la iniciativa de *Educación Para Todos* y toma como referente el marco de acción suscrito en el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar, Senegal, en el año 2000. De conformidad con esta iniciativa, los objetivos en materia educativa se orientan al cuidado y educación de la primera infancia, la universalización de la educación primaria, la atención de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos, la alfabetización de adultos, la calidad educativa y la equidad de género.

El estado del arte describe el contexto socioeconómico y educativo del sector rural colombiano, el cual señala severas falencias, en especial la elevada pobreza en que vive gran parte de su población, lo cual es fundamental para entender mejor el desempeño de la educación básica en estas zonas. El informe muestra que, a pesar de las enormes carencias del sector rural y de las marcadas diferencias en la mayoría de indicadores socioeconómicos y educativos en relación con su contraparte urbana, este sector viene consolidando quizás las experiencias más importantes en materia educativa en cuanto a modelos eficaces y pertinentes, a juzgar por los importantes resultados en términos de cobertura y calidad.

El documento contiene cuatro capítulos, el primero de los cuales presenta los aspectos socioeconómicos más relevantes en los sectores urbano y rural, así como una caracterización global del sistema educativo en Colombia. El segundo describe un panorama cuantitativo de la educación para la población rural en términos de analfabetismo, escolaridad de la población, eficiencia del sistema, asistencia escolar y calidad de la educación. El siguiente capítulo reseña las políticas públicas en educación con base en los planes de desarrollo formulados durante los noventa y el marco normativo de la educación promulgado en este período. El capítulo cuatro contiene una selección de casos emblemáticos de la educación básica rural en Colombia. Finalmente se presentan las conclusiones del estudio, enfatizando en aquellas experiencias y modelos que podrían contribuir decididamente a mejorar las condiciones de las zonas rurales y particularmente los objetivos y metas de la iniciativa *Educación para Todos* y de la *Alianza Internacional contra el Hambre*.

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia ha pasado de ser un país que concentraba a mediados del siglo anterior cerca de la mitad de la población en zonas rurales, a tener en la actualidad la cuarta parte. Sin embargo, durante el período comprendido entre 1985 y 2003, el crecimiento de la población se estimó en once millones de habitantes en zonas urbanas y un millón en zonas rurales. Este acelerado proceso de *urbanización* del país a través de la migración de la población campesina hacia las ciudades se debe, entre otros factores, al ajuste que enfrentó el sector agropecuario en el contexto de la globalización, al aumento de la pobreza rural y a la intensificación del conflicto armado en estas regiones.

El sector rural del país deriva su sustento esencialmente de la actividad agropecuaria, de la cual dependen las tres cuartas partes de su población. Los factores atrás señalados, así como los cambios en materia de política cambiaria y arancelaria durante la apertura económica a comienzos de los noventa, llevaron a disminuir la participación del sector agrícola en el PIB nacional y disminuyeron los ingresos reales de los pobladores del campo mientras el desempleo rural aumentó de forma drástica. Esta situación se agravó por las condiciones del mercado internacional, en especial la tendencia reiterada de bajos precios internacionales en productos agrícolas primordiales para la economía del país, como el caso del café.

Una consecuencia directa de las anteriores circunstancias fue el crecimiento sostenido de la pobreza rural a lo largo de los noventa, que pasó del 68% a comienzos de la década, a cerca del 83% a finales, con un incremento de 10 puntos porcentuales en relación con su contraparte urbana. Estas diferencias sectoriales se evidencian al observar algunos indicadores de desarrollo humano: de acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2003:40) *"Los habitantes de las zonas rurales viven, en promedio, alrededor de dos años menos que los de la zona urbana [...] En cuanto al ingreso per cápita, el de la zona urbana es más de dos veces superior".* A su vez, la precariedad de los programas de asistencia social en las zonas rurales hace más grave esta problemática.

Por otra parte, el recrudecimiento del conflicto armado ha ocasionado el desplazamiento de población campesina, el abandono de actividades productivas y, en el peor de los casos, su vinculación al conflicto. Desde el punto de vista educativo, este problema ha causado la suspensión parcial o definitiva de actividades escolares por problemas de orden público, el aumento de la deserción escolar por efecto del desplazamiento, la destrucción de la infraestructura educativa y la intimidación de grupos, todo lo cual ha afectado a estudiantes, maestros y directivos de las escuelas rurales del país.

La educación en Colombia ha sido consagrada como un derecho constitucional que debe garantizar el Estado. La Ley 115 de 1994 define la educación como *"un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes"*.

Durante los noventa, la educación en Colombia muestra un balance positivo en aspectos como el aumento del alfabetismo y la escolaridad promedio de la población, así como el incremento tanto de las tasas de asistencia en educación básica como de permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. Sin embargo, diversas evaluaciones nacionales e internacionales han puesto de relieve la deficiente calidad de la educación básica, así como su desmejora durante los últimos años.

En cuanto a la educación para la población rural, se corrobora el aumento de las tasas de alfabetismo, escolaridad promedio y asistencia escolar durante este período. En materia de calidad, las escuelas y estudiantes rurales han mostrado avances importantes, los cuales se deben principalmente a la expansión y consolidación de modelos educativos concebidos para estas zonas, como el caso de Escuela Nueva, el Sistema de Aprendizaje Tutorial –SAT, entre otros. No obstante, la magnitud de la brecha educativa del sector rural con su contraparte urbana es aún bastante alta, con lo cual los avances mostrados no han sido suficientes para asegurar el mandato constitucional de ofrecer educación a toda su población.

Se calcula que la quinta parte de la población rural del país mayor de 15 años no sabía leer ni escribir a comienzos de los noventa, y que al terminar la década fue de 17.5%, reduciéndose en menos de 3 puntos porcentuales la tasa de analfabetismo rural en este período. Por otra parte, la escolaridad promedio de la población rural mayor de 15 años aumentó en menos de un año durante este período, ubicándose en 4.4 años, sin alcanzar a cubrir el ciclo completo de primaria. En las zonas urbanas, por su parte, la escolaridad de la población aumentó el doble, mientras que el balance de los noventa indica que la brecha en la escolaridad urbana y rural aumentó de tres a cuatro años.

Aproximadamente una cuarta parte de las diez millones de personas que estudian en el sistema educativo colombiano lo hacen en zonas rurales. La matrícula en primaria y secundaria en las instituciones ubicadas en estas zonas llegaba a 2.4 millones de cupos en el 2000, lo que significó un aumento de 656 mil nuevos cupos en relación con la matrícula de 1993, para un crecimiento del 37%, inferior en un punto al aumento de matrícula en zonas urbanas. La asistencia de la población rural en edad escolar se incrementó a lo largo de la década pasada, pero aún está lejos de alcanzar la meta de cobertura universal: para el año 2000, cerca del 10% de los niños entre 7 y 11 años de áreas rurales se queda sin estudiar, porcentaje cuatro veces mayor para los jóvenes entre 12 y 17 años que deberían asistir a secundaria. Sin embargo, este último grupo muestra los mayores logros en términos de asistencia e igualmente es notable el incremento de la asistencia de niños de 5 y 6 años, cuya tasa pasó de 48% en 1996 a 62% en el 2000.

En términos de calidad, uno de los resultados encontrados en el primer estudio internacional comparativo realizado por el LLECE en 1997 muestra que la educación para la población rural en Colombia presenta, después de Cuba, los mejores resultados en el área de matemáticas en los grados de tercero y cuarto de primaria, e incluso en matemáticas supera los resultados de las áreas urbanas del país. Sin embargo, en el área de lenguaje la zona rural del país obtuvo la sexta colocación y sólo los estudiantes

de tercer grado superaron a sus similares de las zonas urbanas. Por su parte, las pruebas SABER realizadas por el MEN entre 1997 y 1999 arrojan resultados que van en la misma dirección de las pruebas LLECE para el caso de primaria, mostrando un mejor desempeño de la educación para la población rural en Matemáticas, pero no en Lenguaje. Sin embargo, en secundaria (grados 7° y 9°) los estudiantes rurales obtienen los más bajos resultados, especialmente en matemáticas, donde sólo el 1% de los estudiantes en ambos grados alcanza el nivel esperado. De esta forma, las evaluaciones muestran que la educación básica primaria en las zonas rurales del país figura dentro de las que logran mayor calidad en América Latina y a su vez obtiene mejores resultados que su contraparte urbana. No obstante, estos resultados se desvanecen en el nivel de secundaria, especialmente en el área de Matemáticas, lo que indica que a la escasa cobertura en este nivel se suman problemas de calidad educativa.

Por último un grave problema de la educación para la población rural está referido a la ineficiencia del sistema educativo para retener y promover estudiantes: de cada 100 estudiantes que se matriculan en primero de primaria en las zonas rurales, sólo 35 terminan este ciclo y un poco menos de la mitad (16 estudiantes) pasan a secundaria; de éstos, 8 completan el noveno grado y sólo 7 culminan el ciclo completo de educación básica. Esto constituye uno de los principales problemas que enfrenta la educación para la población rural en Colombia y una de las mayores muestras de inequidad en comparación con el sector urbano.

Dentro de las políticas educativas para el sector rural formuladas durante los noventa, conviene destacar el diseño e implantación del Proyecto de Educación para el Sector Rural, a cargo del Ministerio de Educación Nacional. El objetivo de este proyecto es *"ampliar la cobertura y promover la calidad de la educación en el sector rural para las poblaciones focalizadas, fortalecer la capacidad de gestión educativa de las entidades territoriales, promover procesos de formación de las comunidades para la convivencia y la paz, y generar políticas para la educación técnica rural"*. El proyecto comenzó en el año 2000 está previsto realizarse en diez años. Los modelos y programas que ofrece el PER para el nivel de educación básica son los siguientes:

Escuela Nueva
Telesecundaria
Sistema de Aprendizaje Tutorial
Programa de Educación Continuada CAFAM
Aceleración del Aprendizaje
Postprimaria Rural
Servicio de Educación Rural

CAPITULO I: GENERALIDADES DE LA POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA

Como se verá en este capítulo, Colombia ha pasado de ser un país que concentraba hacia mediados del siglo anterior cerca de la mitad de la población en zonas rurales, y enfrentó en las últimas décadas una rápida dinámica de crecimiento de la población urbana, originada entre otros factores por el ajuste del sector agropecuario, el crecimiento de la pobreza en zonas rurales, la intensificación del conflicto armado y el desplazamiento forzoso de la población en estas regiones.

1 Aspectos socioeconómicos

Durante la década de los noventa, el proceso de apertura económica llevó a un severo ajuste en las actividades agrícolas que demandan el mayor número de empleos en el sector rural, lo cual estuvo determinado por la disminución de los precios internacionales y por los efectos adversos de la política cambiaria y comercial. El menor ritmo de crecimiento de la economía colombiana contribuyó conjuntamente con dichos cambios al aumento de la pobreza en el sector rural, cuyo nivel es del 83% en la actualidad.

1.1 Demografía

Según el último censo nacional (1993), la población colombiana era de 37.664.711 personas, de las cuales el 31% habitaba en las zonas rurales, lo que significa una disminución del 4% en relación con el censo anterior (1985). Las proyecciones de población muestran que para el año 2003 la proporción de la población rural del país será del 28%, lo cual revela el menor crecimiento demográfico de las zonas rurales en relación con las urbanas (**Cuadro 1**): entre 1985 y 2003 la población urbana crece en más de once millones de habitantes, mientras el crecimiento de la población rural no alcanza el millón de personas. A pesar del menor crecimiento de la población rural, en la actualidad existen más habitantes que a mediados de la década de los ochenta, lo cual constituye un serio problema socioeconómico debido a la insuficiencia de mecanismos de asistencia y protección social para atender el conjunto de esta población.

Cuadro 1. Colombia. Población según zona, 1985-2003.

Zona	1985		1993		2003	
	Numero	%	Numero	%	Número	%
Rural	11.569.836	36 %	11.815.324	31 %	12.514.245	28 %
Urbano	20.913.553	64 %	25.849.387	69 %	32.017.189	72 %
Total	32.483.389	100%	37.664.711	100 %	44.531.434	100%

Fuente. Censo Nacional de población (1985 y 1993). Proyecciones DANE (2003)

Adicionalmente, los estudios demográficos señalan la disminución de la población juvenil en zonas rurales[2]. Como puede verse en el **Cuadro 2**, la población rural disminuye a medida que aumenta el rango de edad. Uno de los factores más determinantes en este sentido es la migración de los jóvenes rurales hacia las zonas urbanas, la cual obedece principalmente a la búsqueda de mayores oportunidades educativas en estas últimas, dada la limitada oferta de educación secundaria, media y superior en las zonas rurales. Esto sugiere que uno de los aspectos más negativos de la migración rural es la salida de la población más joven y con mayor escolaridad.

Cuadro 2. Colombia. Distribución de la población joven según rangos de edad y zona, 2000.

Zona	10 – 14 años		15 a 19 años		20 – 24 años	
	Número	%	Número	%	Número	%
Rural	1.408.812	40 %	1.188.303	34 %	918.791	26 %
Urbano	2.914.730	32 %	3.125.071	35 %	2.944.778	33 %

Fuente. Adaptado de OPS-OMS (2000)

1.2 Actividad económica

La economía de las zonas rurales y la capacidad de ingreso de la mayoría de su población dependen de la agricultura. De esta forma, los cambios ocurridos en el contexto de la apertura económica durante los noventa redujeron el empleo agrícola.[3] Según el **Cuadro 3**, la contribución del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó durante gran parte de los noventa a raíz de las variaciones en la balanza comercial y la política y arancelaria, la tasa de cambio y la inflación, la coyuntura de bajos precios internacionales y el rezago tecnológico del sector agrícola. Además, la participación cafetera se redujo por la ruptura del pacto internacional de cuotas, la baja cotización internacional y el agravamiento de problemas climáticos y fitosanitarios. Hacia finales de la década se acentúa la crisis económica afectando especialmente las actividades del sector urbano y la participación de la actividad agropecuaria se recupera más como efecto de la crisis en estos sectores que por un repunte de la actividad.

2 Según datos del perfil demográfico realizado por la Organización Panamericana para la Salud (OPS, 2000), la población joven en zonas rurales disminuyó 6% entre 1993 y 2000. Se entiende como población juvenil personas entre los 10 y los 24 años.

[3] A este respecto véase: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1997) *Transformaciones del agro colombiano en el nuevo modelo de desarrollo*. CEGA – Misión Rural (1998) *Del proteccionismo a la apertura ¿el camino de la modernización agropecuaria?*. Uribe, A. – CORPOICA (1998) *Las grandes transformaciones del sector agropecuario en la última década: un análisis regional* .

Cuadro 3. Colombia. Participación del sector agropecuario en el PIB. 1990-2000

Fuente. DANE

Esta caída en la participación del sector agropecuario se explica en gran medida por la disminución del área destinada a la agricultura, el empleo rural y los ingresos de los trabajadores rurales[4]. El efecto acumulado de esta problemática llevó a una continua reducción del ingreso percibido por los trabajadores del campo, dada su dependencia directa y casi exclusiva de la actividad agrícola. De acuerdo con Lora y Herrera[5], los ingresos reales de los hogares urbanos aumentaron un 11% a comienzos de los noventa, mientras los ingresos rurales disminuyeron en cerca de 15%. Las estimaciones del **Cuadro 4** indican que la disminución del ingreso rural continuó a lo largo de la década: para el año 2000 una persona ocupada en el sector rural recibía un 25% de ingresos menos que lo recibido en 1994.

Cuadro 4. Colombia. Ingresos reales de los ocupados según zona. 1994-2000

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Socio Demográficos

[4] Por ejemplo, según el Centro de Estudios Ganaderos (CEGA, 1994), la caída del área cosechada entre 1990 y 1993 fue del 9%, y el empleo agrícola cayó en 2% debido al ajuste en las actividades productivas del sector agropecuario a comienzos de los noventa.
[5] Lora y Herrera, 1994

La disminución de ingresos en la población rural motivó la vinculación de nuevos miembros al mercado laboral, especialmente mujeres. Sin embargo, las pocas oportunidades de trabajo llevaron al aumento del desempleo femenino en 9 puntos entre 1994 y 2000. De igual forma, el desempleo masculino se duplicó en este período, indicando la severidad del problema de desempleo a nivel rural.

Cuadro 5. Colombia. Tasa de desempleo de la población rural según género. 1994-2000

Años	Femenino	Masculino	Total
1994	10,80	2,30	4,50
1996	12,80	3,30	5,70
1998	14,10	3,10	6,20
2000	19,00	5,20	9,30

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Socio Demográficos

1.3 Pobreza

Diferentes estudios (May, 1996; Misión Rural, 1998; DNP, 2001) señalan el crecimiento continuo del nivel de pobreza rural durante los noventa, el cual fue del 83% hacia fines de la década, con un incremento de 10 puntos porcentuales en relación con su contraparte urbana, lo que indica la magnitud del crecimiento de la pobreza en las zonas rurales del país[6]. Como ha sido reiterado, esto se debe a la disminución del empleo rural y la caída del ingreso de los trabajadores agrícolas.

Cuadro 6. Colombia. Población en condición de pobreza según zona. 1991-2000

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Socio Demográficos

[6] Calculada por el método de línea de pobreza. Este método considera pobres a los hogares y personas que no perciben los ingresos suficientes para adquirir una canasta normativa de bienes y servicios que les permitan satisfacer sus necesidades.

Las marcadas diferencias urbano-rurales se evidencian además al observar los indicadores de desarrollo humano. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003:40) *"Los habitantes de las zonas rurales viven, en promedio, alrededor de dos años menos que los de la zona urbana [...] En cuanto al ingreso per cápita, el de la zona urbana es más de dos veces superior".* Dos situaciones adicionales complementan el panorama de pobreza y agravamiento de las condiciones sociales de la población rural: la baja cobertura del sistema de seguridad social, especialmente en el sector de la salud, y la alta desnutrición de la población infantil. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Profamilia, 2000), cerca de la mitad de la población rural no está cubierta por el sistema de salud y una quinta parte de los niños menores de cinco años presentan desnutrición crónica.

1.4 Conflicto armado y desplazamiento forzoso

La intensificación del conflicto armado colombiano se ha convertido en el principal problema social y económico para el país en los últimos años. Este conflicto ha causado un elevado número de muertes, desplazamientos, destrucción de infraestructura, entre otros. De acuerdo con el DNP (1998), los costos brutos del conflicto armado representaron entre 1991 y 1996 el 9% del PIB nacional.

En relación con los efectos del conflicto sobre la educación, el Informe Nacional de Desarrollo Humano[7] señala que *"son muchos los niños y jóvenes que no van a la escuela porque fue destruida, porque están dedicados a la guerra, porque el maestro murió o huyó, porque ellos y sus padres fueron desplazados, porque ya no pueden costearse el estudio o porque el presupuesto del sector educativo se desvió hacia el gasto militar"*. El Informe muestra además que la deserción escolar de jóvenes entre 12 y 17 años es mayor en regiones en conflicto.

Dentro de las principales víctimas de este conflicto, los desplazados constituyen el grupo más numeroso, estimándose en cerca de un millón durante el período 2000-2002, y esta problemática se ha expandido a lo largo del territorio colombiano: según datos del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (OCSE, 2002) en 1996 se registraron 88 municipios expulsores de población mientras que para el 2000 los municipios expulsores ascendían a 672 (alrededor del 60% del total de municipios del país). Una caracterización de este grupo muestra que en su mayoría se trata de campesinos pobres, de los cuales un poco más de la mitad son menores de edad. Los jefes de hogares suelen ser mujeres jóvenes, con altas tasas de analfabetismo y baja escolaridad. Alrededor de la mitad de los desplazados poseía tierra, mientras una cuarta parte eran asalariados agrícolas. Cuando migran a las ciudades difícilmente encuentran ocupación, con lo cual muchos se ven abocados al trabajo informal y aún a la mendicidad.

[7] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD (2003:105)

2 Caracterización global del sistema educativo en Colombia

La educación en Colombia ha sido consagrada como un derecho constitucional de la persona que debe garantizar el Estado. La Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación-, la define como *"un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes*[8]*"*.

2.1 Estructura del servicio educativo

La educación en Colombia se estructura en educación formal, no formal, e informal. La educación formal se imparte en establecimientos educativos aprobados, con una secuencia regular de ciclos lectivos y sujeción a pautas curriculares, progresivas y conducentes a grados y títulos. La educación no formal tiene por objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción a niveles y grados. La educación informal constituye todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido. Por su parte, la organización del sector presenta tres niveles de intervención: nacional, territorial (departamental y distrital) y municipal.

El esquema actual de descentralización de competencias en educación para cada uno de estos niveles está regido por la Ley 715 de 2001. En términos generales, la nación asume la orientación y regulación del sector educativo, en tanto que los departamentos, distritos y municipios responden por la prestación del servicio público de la educación. Finalmente, cada institución educativa, representada por su rector, es responsable de la calidad de la educación impartida.

Este esquema presenta un avance para la descentralización de las competencias en educación, ya que define responsabilidades para las instituciones educativas en relación con la calidad de la educación. Sin embargo, como se observa en el **Cuadro 7**, decisiones directamente relacionadas con la calidad educativa, tales como la definición de parámetros para la prestación del servicio educativo y el manejo del personal docente, están al margen de la institución educativa, además de que esta distribución de competencias es reciente y deben reglamentarse algunos aspectos operativos para su cumplimiento cabal.

[8] Ley 115 de 1994; artículo 1

Cuadro 7. Colombia. Competencias de los niveles administrativos

Acción	Nivel de toma de decisiones				
	A	B	C	D	E
Formulación y evaluación de políticas educativas	X				
Definición de parámetros para la prestación del servicio educativo (recursos humanos, normas técnicas curriculares y pedagógicas, canasta educativa)	X				
Asistencia técnica	X	X	X		
Prestación del servicio educativo		X	X	X	X
Reglas y mecanismos para evaluación, capacitación y concursos de carrera docente	X				
Definición de salarios de los docentes y directivos	X				
Concursos, nombramientos y ascensos de docentes y directivos		X	X		
Evaluación de desempeño de docentes y directivos		X	X		X
Traslado de docentes y distribución de cargos		X	X	X	
Definición de docentes que recibirán capacitación					X
Definición de presupuesto	X	X	X	X	X
Regulación sobre costos, matrículas, pensiones y derechos académicos	X				
Promoción y ejecución de planes de mejoramiento de calidad		X	X	X	X
Evaluación de la calidad	X	X	X		
Administración de la educación		X	X	X	
Inspección y vigilancia	X	X	X		

A Nación
B Departamento
C Distritos y municipios certificados
D Municipios no certificados
E Escuelas

Fuente. Adaptado de PREAL (2003) p. 25

2.2 Algunos resultados del sistema educativo

La importancia dada a la educación se refleja en el monto creciente del gasto público destinado a este sector. En 1990 este gasto representaba el 2.7% del PIB; y hacia finales de la década se mantuvo por encima del 4%. No obstante, existe una discusión según la cual la destinación de este gasto no se ha concentrado en solucionar los problemas de calidad y eficiencia del sector educativo. Otro de los cuestionamientos del gasto público en educación, se refiere a su focalización regional. De acuerdo con el MEN (1998:60), *"durante el período 1993-1997 las inversiones promedio en educación de todos los departamentos del país se destinaron en un 65% a la zona urbana y 35% a la rural"*. Este tratamiento desigual se agrava dada la dependencia casi exclusiva en las zonas rurales de financiar la educación a través de los ingresos corrientes de la nación.

Cuadro 8. Colombia. Gasto en educación como proporción del PIB. 1990-2000.

Fuente. DNP

Los resultados de la ampliación del servicio educativo durante la década de los noventa pueden verse de varias maneras. Una primera alude a logros en cobertura según las tasas de asistencia de la población en edad escolar. Para tal efecto, la población ha sido dividida en tres grupos de edad con diferente nivel educativo. El primer grupo, comprendido por niños de 5 a 6 años que deberían asistir a preescolar, ha mostrado un aumento significativo de la tasa de asistencia entre 1994 y el 2000, especialmente durante los últimos años cuando fue del 78%. El siguiente grupo, niños de 7 a 11 años que deberían asistir a la básica primaria, no ha presentado mayores cambios, alcanzando una tasa de asistencia del 93% en el 2000. El último grupo, comprendido por jóvenes entre los 12 y 17 años que deberían asistir a secundaria y media, muestra logros importantes en términos de asistencia, especialmente durante la primera mitad de la década.

Cuadro 9. Colombia. Asistencia de la población escolar por rangos de edad. 1991-2000

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

Una segunda manera de analizar estos resultados consiste en observar la evolución que han tenido la alfabetización y la escolaridad de la población. En el primer caso, la tasa de alfabetismo aumentó durante la década y se ubicó en 92% hacia fines de ésta, en tanto que la escolaridad promedio de la población aumentó un año en este período.

Cuadro 10. Colombia. Alfabetismo y escolaridad de la población mayor de 15 años. 1993-2000

Años	Alfabetismo %	Años de escolaridad
1993	90.1	6.2
1996	91.3	6.6
1997	91.6	6.8
1998	91.3	7.0
1999	91.7	7.0
2000	92.0	7.3

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

Otro análisis considera los indicadores de eficiencia interna relacionados con la promoción, deserción y repitencia escolar. De los tres indicadores, este último disminuyó en forma continua a lo largo de la década, mientras la deserción y la promoción aumentaron hasta 1997 y 1999 respectivamente, para luego disminuir. Según el **Cuadro 11**, en 1993 de cada 100 estudiantes que entraban al sistema 82 se promocionaban al siguiente grado, 11 repetían el año y 7 se retiraban de estudiar, mientras en el año 2000, de cada 100 se promocionaban 84, repetían el año 5, y desertaban 7, lo cual muestra que la tasa de deserción ha permanecido constante durante este periodo.

Cuadro 11. Colombia. Indicadores de eficiencia interna del sistema educativo. 1993-2000

Años	Promoción	Repitencia	Deserción
1993	81.8	10.8	7.4
1997	83.5	10.0	6.4
1999	85.2	5.1	6.7
2000	83.7	4.5	7.2

Fuente. DNP Sistema de Indicadores Sociodemográficos. MEN

Finalmente, los resultados del sistema educativo también se deben analizar desde el punto de vista de la calidad de la educación. A comienzos de la década se realizó el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)[9], en el cual Colombia ocupó el penúltimo lugar entre 40 países. Igualmente participó en el Primer Estudio Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, 1998)[10], ubicándose dentro de las naciones que lograron un nivel medio junto con países como México, Argentina, Brasil y Chile. En cuanto a las pruebas SABER realizadas por el MEN[11] entre 1997 y 1999 los resultados muestran un panorama bastante preocupante en relación con el logro cognitivo de los estudiantes de primaria y secundaria. Así, 56 de cada 100 estudiantes de grado tercero no alcanzaban los logros esperados en lenguaje, relación que aumenta a medida que avanza el grado escolar, hasta llegar a noveno, donde el número de estudiantes que no alcanzan los logros esperados asciende a 80. Más preocupante aún es la situación en el área de matemáticas, donde este porcentaje es del 97%.

[9] El TIMSS evaluó en los estudiantes de grados séptimo y octavo, conocimientos, destrezas y habilidades en las áreas de matemáticas y ciencias.
[10] En el estudio del LLECE fueron evaluados estudiantes de grados tercero y cuarto en las áreas de matemática y lenguaje.
[11] Las Pruebas SABER evalúan el logro cognitivo de los estudiantes de tercero, quinto, séptimo y noveno grado, en las áreas de matemáticas y lenguaje.

CAPITULO II: PANORAMA CUANTITATIVO DE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACION RURAL EN COLOMBIA

Como se observó en el capítulo anterior, la población rural del país representa en la actualidad alrededor del 28% del total nacional y más del 80% vive en condiciones de pobreza. Otras carencias educativas del área rural que serán tratadas en el presente capítulo son la baja escolaridad, la persistencia del analfabetismo de su población y la escasa oferta educativa para algunos niveles de la educación básica, especialmente preescolar, secundaria y media.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, las principales características de la educación para la población rural fueron la centralización política y administrativa, la ampliación de cobertura en primaria y el inicio de experiencias piloto como las Concentraciones de Desarrollo Rural, la Escuela Nueva y educación de adultos. La década de los noventa se caracteriza por un mayor énfasis en la descentralización de competencias educativas, el fortalecimiento del programa Escuela Nueva y la oferta de un portafolio de servicios educativos para el sector rural.

1 Analfabetismo rural

En los primeros años de los noventa una quinta parte de la población rural del país mayor de 15 años no sabía leer ni escribir. Al terminar la década la tasa de analfabetismo fue de 17.5%, reduciéndose en menos de 3 puntos porcentuales en este período. Al comparar estas tasas con las presentadas en las áreas urbanas, donde el analfabetismo pasó de 5.7% a 4.8%, se concluye que en términos absolutos la reducción del analfabetismo fue mayor en las zonas rurales, pero en términos relativos el esfuerzo de reducción de la tasa de analfabetismo fue mayor en las zonas urbanas.

Cuadro 12. Colombia. Tasas de analfabetismo según zona. 1993-2000

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

2 Escolaridad de la población

Otro signo del bajo capital humano con que cuentan los habitantes del campo es baja escolaridad de la población mayor de 15 años. Para el año 2000 este grupo alcanzaba un promedio de 4.4 años, inferior a la duración del ciclo de básica primaria. Los logros durante la década en esta materia no son significativos, pues la escolaridad promedio de la población aumentó 0.7 años entre 1993 y 2000, mientras que en las zonas urbanas aumentó el doble.

Cuadro 13. Colombia. Años de escolaridad de la población mayor de 15 años. 1993-2000

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

Como se puede observar en el **Cuadro 13**, sólo a partir de 1998 aumenta la escolaridad de la población rural, mientras las zonas urbanas presentaron mejor desempeño durante la primera mitad de la década. Estas diferencias se reflejan en la evolución de la brecha urbano-rural: hasta 1998 la brecha se incrementó al punto que la escolaridad de la población rural era la mitad de la urbana, y a partir de ese año la brecha disminuye. No obstante, el balance de la década muestra que la brecha aumentó de tres a cuatro años de diferencia.

3 Asistencia escolar y matrícula

La asistencia de la población rural en edad escolar se incrementó a lo largo de la década pasada, pero aún está lejos de alcanzar la meta de cobertura universal: cerca del 10% de los niños entre 7 y 11 años de áreas rurales se queda sin estudiar, proporción que es cuatro veces mayor para los jóvenes entre 12 y 17 años que deberían asistir a secundaria. Sin embargo, este último grupo muestra los mayores logros en términos de asistencia, pues la tasa aumentó en 10 puntos, 2 más que en

primaria. Igualmente, es notable el incremento de la asistencia de niños de 5 y 6 años, cuya tasa pasó de 48% en 1996 a 62% en el 2000.

Al comparar los resultados anteriores con los alcanzados en zonas urbanas, donde el aumento de las tasas de asistencia sólo alcanza 2 puntos porcentuales en los dos primeros grupos, es claro que los mayores avances en materia de asistencia se registraron en las áreas rurales. Sin embargo, buena parte de estos resultados ocurrieron durante la primera mitad de la década, mientras que en los años siguientes se evidencia un retroceso en la asistencia de los jóvenes en secundaria y un estancamiento en el grupo de primaria. Este comportamiento está ligado a la crisis económica de fines de los noventa que afectó indistintamente a las zonas rurales y urbanas del país, cuya influencia sobre la tasa de asistencia escolar obedeció a la disminución del gasto en educación en los hogares y la desvinculación de estudiantes por razones laborales. No obstante, como lo muestra el **Cuadro 14**, el balance de la década revela que la brecha urbano/rural en la tasa de asistencia escolar se redujo durante la década en ambos grupos.

Cuadro 14. Colombia. Tasa de asistencia escolar según zona y grupos de edad. 1993-2000

Años	7 – 11 años			12 – 17 años		
	Urbano	Rural	Brecha U/R	Urbano	Rural	Brecha U/R
1991	93.6 %	82.2 %	11.4 %	80.4 %	49.5 %	30.9 %
1995	95.5 %	84.0 %	11.5 %	83.9 %	56.0 %	27.9 %
1996	95.9 %	87.6 %	8.3 %	84.5 %	58.4 %	26.1 %
1997	94.7 %	88.3 %	6.4 %	83.7 %	61.0 %	22.7 %
1999	94.6 %	89.6 %	5.0 %	82.6 %	60.0 %	22.6 %
2000	95.2 %	89.7 %	5.5 %	82.4 %	59.7 %	22.7 %

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

Aproximadamente una cuarta parte de las diez millones de personas que estudian en el sistema educativo colombiano lo hacen en zonas rurales. La matrícula en primaria y secundaria en las instituciones ubicadas en estas zonas llegaba a 2.4 millones de cupos en el 2000, lo que significó un aumento de 656 mil nuevos cupos en relación con la matrícula de 1993, para un crecimiento del 37%, inferior en un punto al aumento de matrícula en zonas urbanas.

Cuadro 15. Colombia. Matricula conjunta de primaria y secundaria según zona. 1993-2000

Años	Urbano	Rural
1993	5.379.019	1.778.524
1994	5.480.397	1.722.860
1995	5.954.227	1.988.165
1997	7.032.192	2.148.453
1999	7.409.666	2.380.859
2000	7.432.011	2.434.768

Fuente. DNP. MEN

Como se observa en el **Cuadro 16**, la mayor parte de los cupos rurales del sistema educativo se destina al nivel de primaria: en 1997, de cada 100 matriculados 85 pertenecían a primaria y el resto a secundaria[12], mientras en las áreas urbanas 53 de cada 100 matriculados estudiaban en secundaria. Estos resultados señalan las limitantes del sistema educativo para brindar oportunidades educativas a los jóvenes de las áreas rurales una vez culminan la básica primaria.

Cuadro 16. Colombia. Matrícula según nivel y zona. 1993-1997

Años	Primaria		Secundaria	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1993	2.800.377	1.567.226	2.578.642	211.298
1994	2.814.164	1.509.895	2.666.233	212.965
1995	3.126.986	1.733.656	2.827.241	254509
1997	3.292.252	1.824.772	3.739.940	323.681

Fuente. DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

4 Eficiencia interna del sistema educativo

Una forma de evaluar la eficiencia interna del sistema educativo es analizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. Según el DNP (2001), en las zonas rurales el 61% de los estudiantes que ingresaban a primero de primaria pasarían al siguiente grado, mientras en las zonas urbanas se promueve al siguiente grado el 87%. En 1998 la deserción de primero a segundo grado era del 31% en zonas rurales, cuatro veces más que en las zonas urbanas. La alta deserción y la baja promoción en el contexto rural se reflejan además en el reducido número de estudiantes que retiene el sistema educativo: de cada 100 estudiantes matriculados sólo 35 terminan el ciclo de primaria y menos de la mitad de estos últimos hacen el tránsito hacia la secundaria, en

[12] Desafortunadamente las estadísticas oficiales no presentan una discriminación detallada por nivel de la matricula rural más allá del año 1997.

tanto esta transición supera el 100% en zonas urbanas, indicando que parte de los estudiantes rurales se desplazan a la zona urbana para proseguir su educación básica.

La deserción de estudiantes rurales en el sexto grado -primero del nivel de secundaria- es también bastante alta (24% frente a 13% en zonas urbanas) e igualmente se presenta una alta deserción en el grado noveno (22% en zonas rurales frente a 12% en zonas urbanas). Al igual que en el nivel de primaria, las altas deserciones en secundaria llevan a que sólo el 46% de los que empiezan el grado sexto alcance a finalizar la educación secundaria y media, mientras en las zonas urbanas lo hace el 56%.

Cuadro 17. Colombia. Tasas de deserción, retención y transición según grado y zona.

Zona	Deserción 1988			Retención cohorte		Transición 1998	Retención cohorte		
	Primero	Sexto	Noveno	Primero	Quinto	Quinto a Sexto	Sexto	Noveno	Un-décimo
	31 %	24 %	22 %	61 %	35 %	47 %	88 %	51 %	46 %
U	8%	13 %	12 %	87 %	78 %	108 %	88 %	68 %	58 %

Fuente : DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos

En resumen, los resultados anteriores muestran que de 100 estudiantes que se matriculan en primero de primaria en las zonas rurales, sólo 35 terminan este ciclo y un poco menos de la mitad (16 estudiantes) pasan a secundaria; de éstos, 8 completan el noveno grado y sólo 7 culminan el ciclo completo de educación básica. Este constituye uno de los principales problemas que enfrenta la educación para la población rural en Colombia y una de las mayores inequidades con respecto al sector urbano.

5 Calidad de la educación

Uno de los resultados encontrados en el primer estudio internacional comparativo realizado por el LLECE en 1997 muestra que la educación para la población rural en Colombia presenta, después de Cuba, los mejores resultados en el área de matemáticas en los grados de tercero y cuarto de primaria, e incluso en matemáticas supera los resultados de las áreas urbanas del país. Sin embargo, en el área de lenguaje la zona rural del país obtuvo la sexta colocación y sólo los estudiantes de tercer grado superaron a sus similares de las zonas urbanas.

Cuadro 18. Colombia. Resultados pruebas LLECE según área y grado. 1997

Fuente : LLECE (1998)

Las pruebas SABER realizadas por el MEN entre 1997 y 1999 arrojan resultados que van en la misma dirección de las pruebas LLECE para el caso de primaria, mostrando un mejor desempeño de la educación para la población rural en Matemáticas pero no en Lenguaje. Sin embargo, en secundaria (grados 7° y 9°) los estudiantes rurales obtienen los más bajos resultados, especialmente en matemáticas, donde sólo el 1% de los estudiantes en ambos grados alcanza el nivel esperado.

Cuadro 19. Colombia. Porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel esperado en las pruebas SABER. 1997-1999

Zona	1 Matemática				1.1 Lenguaje			
	3°	5°	7°	9°	3°	5°	7°	9°
Rural oficial	19.4 %	20.3 %	1.3 %	1.0 %	38.0 %	2.8 %	6.1 %	13.0 %
Urbano oficial	15.8 %	20.3 %	2.2 %	1.0 %	41.9 %	3.2 %	9.6 %	17.1 %

Fuente. MEN

De esta forma, las evaluaciones muestran que la educación básica primaria en las zonas rurales del país figura dentro de las que logran mayor calidad en América Latina y a su vez obtiene mejores resultados que su contraparte urbana. No obstante, estos resultados se desvanecen en el nivel de secundaria, lo que indica que a la escasa cobertura en este nivel se suman problemas de calidad educativa.

CAPITULO III: LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL SECTOR RURAL

Este capítulo contiene tres secciones, la primera de las cuales presenta un resumen de las políticas públicas en educación para la población rural; la segunda, contiene una reseña de la legislación educativa más relevante para los propósitos del estado del arte de la educación para la población rural en el país; por último, la tercera sección describe los principales aspectos del Proyecto Educación Rural del MEN.

1 La Educación para la Población Rural en los Planes Nacionales de Desarrollo

La educación se ha convertido en uno de los más importantes temas de política en la formulación de los planes de desarrollo del país, especialmente a partir de la década del noventa, desde cuando su fomento se ha asociado con la capacidad del país para asumir los desafíos que impone el nuevo orden mundial en lo económico, social y cultural. En este nuevo contexto, la educación ha sido concebida como una estrategia social encaminada a mejorar las condiciones de vida de la población colombiana y a definir pautas de desarrollo para el país.

Los propósitos centrales de las diferentes políticas educativas se acogido los propósitos del proyecto de educación para América Latina y el Caribe (UNESCO, 2001), en cuanto han buscado la expansión de la educación básica, con criterios de calidad y equidad. Sin embargo, y a pesar de que los planes de desarrollo han acogido este triple propósito, los resultados obtenidos no son del todo satisfactorios y las principales deficiencias conciernen a la educación para la población rural. A este respecto, a pesar de los esfuerzos encaminados al aumento de la cobertura, ésta es aún escasa en los niveles de preescolar y secundaria y en cuanto a la calidad, si bien ha mostrado logros importantes en distintas evaluaciones, es aún deficiente en el contexto internacional.

Como lo anota el MEN, *"La atención de los gobiernos sobre la educación rural se ha concentrado principalmente en la ampliación de la cobertura en educación primaria, aunque algunos gobiernos hicieron particular énfasis en la educación de adultos y más recientemente en el preescolar o en la educación básica secundaria. Es evidente que los esfuerzos en cuanto al mejoramiento de la cobertura han cosechado logros a juzgar por la evolución positiva de este indicador en los diagnósticos de los respectivos planes. No ha pasado lo mismo con los demás indicadores, los cuales aunque marcan una tendencia positiva ésta continúa siendo todavía lenta"* [13].

En el Plan "La Apertura Educativa" 1990-1994, estas preocupaciones se ven representadas en la intención de superar las extremas condiciones de inequidad de la educación en el país. Dentro de los objetivos en a educación rural, se propuso promover la asistencia y permanencia escolar durante todo el ciclo de primaria para el 22% de los niños campesinos no asistían a la escuela, extender el modelo Escuela

[13] MEN, 1998, p. 54

Nueva[14] a todas las áreas rurales del país, capacitar a los docentes rurales en este modelo, promover el desarrollo de la educación para la población indígena y redistribuir los recursos de financiamiento hacia las zonas más desfavorecidas.

El plan "El Salto Educativo y Cultural" 1994-1998, por su parte, dedica una mayor atención a los problemas de retención estudiantil en la educación básica rural. Se continuó la promoción del modelo Escuela Nueva para atender los objetivos de cobertura y calidad y se crearon nuevos mecanismos de financiamiento de la educación a través de subsidios educativos para estudiantes de escasos recursos y para madres jefes de hogar, para apoyar la consecución de libros y útiles escolares. Adicionalmente, se comienzan a identificar y fortalecer experiencias e innovaciones administrativas y pedagógicas exitosas para ser difundidas entre instituciones de menores logros.

El plan de desarrollo "Cambio para construir la Paz" fue el que recogió los diferentes objetivos en materia de educación para la población rural, a través de "Un Plan Educativo para la Paz", en el cual se formula el Proyecto Educación para el sector rural -PER, que busca fortalecer la educación básica mediante la sistematización y promoción de experiencias de educación básica, media y técnica formal, así como otras modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos. Por resultar de especial interés para los propósitos del presente trabajo, más adelante se dedica una sección a la ampliación de este proyecto educativo.

El Plan "La Revolución Educativa" 2002-2006 dispuso continuar la aplicación del PER, mediante la asignación de 60.000 nuevos cupos educativos para este proyecto y el desarrollo de su portafolio de ofertas educativas para el sector rural. Dentro de los programas, se resaltan la identificación de experiencias exitosas para referenciar planes de mejoramiento en instituciones educativas, la continuación del programa de conectividad e informática y la creación de un canal y una programación de televisión educativa y cultural, dirigida a la audiencia infantil y juvenil de todo el país.

[14] Adoptado como modelo oficial para la educación primaria en zonas rurales mediante Decreto 1490 de 1990.

2 Marco normativo de la educación durante el período 1990-2003

La Constitución Política en 1991 consagró la educación como un derecho fundamental de los niños y un derecho social, económico y cultural del pueblo colombiano[15]. Establece además la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones educativas, ratifica el derecho de los integrantes de grupos étnicos a una formación que promueva su identidad cultural y define como obligaciones del Estado la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales.

Una disposición importante en materia educativa, es la fijación de los criterios para la distribución de recursos y competencias, en el marco de la descentralización de funciones estatales. Para ello, definió el situado fiscal, que es el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación cedidos a las entidades territoriales para la atención del servicio educativo en preescolar, primaria, secundaria y media. En cuanto a la participación de este situado por parte de las entidades territoriales, la Constitución determinó un porcentaje fijo de 15% para ser repartido por partes iguales entre departamentos y distritos, y asignó el porcentaje restante en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales del servicio educativo, tendiendo además en cuenta el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. En cuanto a los municipios, los criterios de asignación de las participaciones establecieron un 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio y el porcentaje restante en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida.

La Ley 60 de 1993, conocida como Ley de Competencias y Recursos, reglamentó los criterios de asignación del situado fiscal antes señalados, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, y definió las competencias de las entidades territoriales y la nación en relación con la atención del servicio educativo. En términos generales, las competencias establecidas para los municipios fueron la administración de recursos en los niveles de preescolar, básica y media, el financiamiento de programas y proyectos educativos y la evaluación del servicio educativo. Los departamentos, además de administrar y evaluar el servicio educativo conjuntamente con los municipios, tienen que ver con la distribución del situado fiscal, la promoción y evaluación de la oferta de capacitación docente, y la administración de currículo y los recursos educativos. Finalmente, las competencias de la nación se orientan a la formulación de políticas, la distribución del situado fiscal, la

[15] El artículo 67 de la Constitución señala que "*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la Ley*".

asistencia técnica a las entidades territoriales y la administración de fondos de financiación y crédito.

La Ley 115 de 1994 consagra la educación como *"un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes*[16]*"*. Esta Ley, conocida como Ley general de Educación, define la estructura del servicio educativo y las modalidades de atención a poblaciones, que se resumen en los cuadros siguientes.

Cuadro 20. Estructura del Servicio Educativo en Colombia

Modalidad	Definición	Nivel
Educación Formal	La educación formal es aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducentes a grados y títulos.	Preescolar (1 grado) Educación Básica (9 grados) Básica Primaria (5 grados) Básica Secundaria (4 grados) Educación Media (2 grados) Con opción en: • Media Académica • Media Técnica
Educación no formal	La educación no formal se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en conocimientos y aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal.	
Educación Informal	Se considera educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.	

Fuente. Ley 115 de 1994

[16] Ley 115 de 1994, artículo 1

Cuadro 21. Modalidades de atención educativa a poblaciones

Modalidad	Definición
Educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales	Esta educación se brinda a personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales. Para ello, los establecimientos educativos organizarán directamente o mediante convenio, acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de dichos educandos.
Educación para adultos	La educación de adultos es aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada regularmente en la educación por niveles y grados de servicio público educativo, que deseen suplir y completar su formación o validar sus estudios.
Educación para grupos étnicos	Esta educación se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua y tradiciones autóctonas.
Educación Campesina y Rural	Esta modalidad promueve un servicio de educación campesina y rural formal, no formal e informal, con sujeción a los planes de desarrollo respectivos. Comprende especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos.
Educación para la rehabilitación social	La educación para la rehabilitación social comprende programas para personas cuyo comportamiento exige procesos educativos integrales que permitan su reinserción a la sociedad.

Fuente. Ley 115 de 1994

A su vez, el artículo 72 estableció que *"El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo"*.

De esta forma, mediante Decreto 1719 de 1995, se dictaron las normas para la preparación y formulación del Plan Decenal de Educación 1996-2005, que recrea el papel estratégico de la educación, considerándola como *"un proceso continuo que permite al educando apropiarse científicamente de los saberes, competencias, actitudes y destrezas necesarios para comprender la realidad, penetrarla, valorar su universo simbólico y darle sentido a los eventos y circunstancias de su cotidianidad. No se limita al aula escolar ni a lo propuesto por un currículo. Desborda los límites de la escuela y copa todos los espacios y ambientes de la sociedad".* Dentro de los principales objetivos del Plan Decenal se tiene la generación de una movilización nacional de opinión por la educación, la superación de las formas de discriminación e inequidad del sistema educativo, el aseguramiento de la educación completa y de calidad en todas las instituciones de educación básica.

A finales de la década se formuló el Plan de Reorganización del sector educativo, cuya finalidad es superar las restricciones en la oferta de la educación pública mediante el uso óptimo de la infraestructura y la redistribución de los recursos humanos, físicos y financieros. El objetivo general es *"asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo en condiciones de calidad a los niños y los jóvenes que hoy se encuentran excluidos del mismo, mediante el pleno aprovechamiento de los recursos destinados al sector"*[17], y los criterios orientadores son la extensión de la cobertura, el mejoramiento de la equidad, el aumento de la eficiencia y el mejoramiento de la calidad.

El plan busca incrementar la cobertura del servicio educativo mediante una mejor distribución y utilización del factor humano vinculado al sector. Para ello, prevé realizar movimientos de personal directivo, docente y administrativo necesarios para superar las inequidades que se presentan en la distribución de dichas plantas de personal. Además, pretende establecer los montos de situado fiscal que se invierte en cada uno de los municipios y establecimientos educativos, buscando generar un proceso permanente de ajuste en búsqueda de mejorar los niveles de equidad en la distribución de estos recursos. Finalmente, establece normas para promover la equidad interregional en la asignación de los recursos provenientes de transferencias nacionales y recursos propios de las entidades territoriales. Con estas medidas se busca ampliar la cobertura a más de un millón de niños y jóvenes excluidos del sistema, fortalecer la gestión educativa de las entidades territoriales e intervenir los grupos históricamente más desfavorecidos en el acceso a la educación.

La Ley 715 de 2001 reforma sustancialmente la Ley 60 de 1993 en relación con la distribución de las competencias de la Nación y las entidades territoriales y la asignación y distribución de los recursos del situado fiscal en educación. Esta Ley se origina en el supuesto de que la ley 60 de 1993 permitió un incremento significativo de los recursos financieros para las regiones y localidades, pero este incremento no fue consecuente con las metas esperadas en calidad y cobertura de la educación. Para atender este problema, la Ley 715 de 2001 formula cinco estrategias: (i) profundización de la descentralización; (ii) precisión de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, (iii) distribución de recursos en función de las necesidades del servicio; (iv) fortalecimiento de las instituciones educativas; y (v) aplicación de normas mínimas de racionalización de la estructura del sector.

[17] MEN – DNP, 2000, p. 6

La principal reforma que instituyó la presente Ley fue la derogación del sistema de asignación de recursos del situado fiscal contemplado en la Constitución y regido por la Ley 60 de 1993, el cual fue reemplazado mediante acto legislativo por el Sistema General de Participaciones, el cual define tres criterios de distribución de los recursos destinados a la educación: población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad.

En relación con el criterio de población atendida, la nación determina en forma anual la asignación por alumno atendiendo los niveles educativos (preescolar, básica y media) y las zonas rural y urbana. Esta asignación se multiplica por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. Este resultado se denomina participación por población atendida y constituye la primera base para la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones. En cuanto al criterio de población por atender en condiciones de eficiencia, se asigna a cada distrito o municipio una suma residual que se calcula así: se toma un porcentaje del número de niños en edad escolar que no están siendo atendidos por el sistema educativo y se multiplica por la asignación de niño por atender que determine la nación, con prioridad a las entidades territoriales que presentan menores coberturas en educación. Finalmente, el criterio de equidad dispone asignar a cada distrito o municipio una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza.

3 Proyecto Educación para el Sector Rural –PER

Los antecedentes del PER se remontan a 1996, año en el cual el gobierno nacional coordinó un debate que condujo a suscribir el denominado Contrato Social Rural, que presenta un balance de las necesidades del sector rural y plantea un conjunto de políticas multisectoriales. Este Contrato destacó la educación como un factor estratégico para el desarrollo de las áreas rurales y enfatizó la necesidad de aumentar la cobertura y mejorar cualitativamente la educación básica secundaria y media técnica en estas regiones. Adicional a estos debates, el MEN, con el apoyo financiero del Banco Mundial, realizó una consulta nacional sobre las necesidades educativas de los pobladores rurales y un reconocimiento de experiencias educativas significativas y susceptibles de réplica en el contexto rural del país[18].

[18] Según Naspirán (2003) dentro de las áreas críticas identificadas en estos debates están: la sistematización y caracterización de experiencias en el medio rural Colombia; la identificación y caracterización de la oferta y demanda para la formación, actualización y capacitación de docentes rurales; el diseño de una estrategia de articulación entre la formación profesional del SENA y los programas educativos que se ofrecen en el sector rural; relación entre la educación y la producción; análisis de la inversión pública destinada a la educación rural; condiciones de trabajo y calidad de vida del docente rural; educación preescolar y grado 1° de primaria rural en Colombia y procesos significativos de educación indígena y afrocolombiana; análisis y prospectiva sobre el uso de la radio, la televisión y la informática en la educación rural; información estadística del sector y; el diseño de un plan de participación y un sistema de seguimiento, evaluación e información.

Con base en estas consideraciones, el plan de gobierno "Cambio para construir la Paz", estableció el marco político para la vigencia del PER, articulándolo a la estrategia de equidad y acogiendo los puntos diagnósticos del Plan Decenal, en especial el desarrollo de procesos educativos pertinentes al medio rural. El objetivo general del PER es *"ampliar la cobertura y promover la calidad de la educación en el sector rural para las poblaciones focalizadas, fortalecer la capacidad de gestión educativa de las entidades territoriales, promover procesos de formación de las comunidades para la convivencia y la paz, y generar políticas para la educación técnica rural"*, y sus componentes son los siguientes[19]:

Cuadro 22. Componentes del Proyecto Educación para el Sector Rural.

Componente	Descripción
Cobertura y Calidad de la Educación básica	Promueve la implementación de modelos educativos probados en el medio rural, según la realización de un ejercicio de diagnóstico participativo que identifique necesidades educativas locales. Prevé expandir la educación preescolar, cualificar las Escuelas Normales Superiores, promover una red de asistencia técnica y acompañamiento, generar actividades de formación permanente para maestros y constituir redes de agentes educadores.
Fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de proyectos municipales	Consiste en la implementación de un programa de fortalecimiento de redes educativas en los niveles nacional, departamental y municipal y la conformación de espacios para la participación y cogestión del PER mediante la constitución de Alianzas Estratégicas Departamentales y Unidades Operativas Municipales.
Formación para la convivencia escolar y comunitaria	Este componente comprende tres ámbitos: el aula, la institución y la comunidad rural. En términos generales, pretende modificar las relaciones en el aula, incrementar la participación y el trabajo colectivo y cooperativo, la formación integral sin discriminaciones de género, el desarrollo de habilidades para la solución de conflictos, y el intercambio de saberes y experiencias sobre procesos democráticos.
Educación Media Técnica Rural	Contempla la elaboración de un estado del arte de la educación media técnica en el sector rural, la realización de estudios técnicos regionales orientados a caracterizar esta oferta educativa, la identificación y acompañamiento de experiencias significativas y, la concertación de una política educativa nacional de Educación media Técnica Rural.

Fuente. Adaptado de Naspirán, J. (2003)

El PER busca fundamentalmente crear institucionalidad local y regional para garantizar su sostenibilidad financiera y operativa durante las fases de ejecución. En tal sentido, resulta crucial su divulgación para identificar aliados en los niveles departamental y municipal, con el propósito de constituir alianzas estratégicas que faciliten la oferta de la educación básica en el sector rural. Para ello, la organización del PER está compuesta por diferentes instancias, así:

[19] El horizonte de implementación del programa es de diez años y está previsto desarrollarse en tres etapas, así: implementación y aprendizaje (2000-2003); expansión y sostenibilidad (2004-2007) y; expansión y consolidación (2007-2010). Para el desarrollo de la primera fase se han vinculado alrededor de 108 municipios en diez departamentos, a saber: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander y Guaviare.

- **Unidad Operativa Municipal**. Dentro de sus funciones están: (i) realizar el diagnóstico educativo a nivel municipal y priorizar las necesidades y demandas educativas; (ii) formular un proyecto municipal de educación rural atendiendo la ampliación de la cobertura con calidad, el fortalecimiento institucional, y la convivencia escolar; (iii) realizar seguimiento y evaluación al proceso de implementación en cada una de las instituciones educativas.
- **Alianza Estratégica Departamental.** Esta alianza es convocada por la Gobernación del departamento mediante comunicación pública y constituye la unión de intereses públicos y privados, departamentales y locales, en torno al objetivo de promover la educación rural. Su función es contextualizar el PER a las necesidades regionales, para lo cual consolida las demandas de los municipios en un plan operativo y de gestión.
- **Unidad Coordinadora Nacional**. Está conformada por un equipo de profesionales y consultores al servicio del MEN, con la misión de orientar y apoyar el proceso de implementación, seguimiento y evaluación del PER.
- **Agente Cooperante**. Administra los recursos provenientes del crédito externo y las contrapartidas nacionales y departamentales, garantizando la transparencia en la distribución de estos recursos. Esta organización es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA.

Cuadro 23. Modelos educativos que promueve el PER

Nivel	Modelo	Tipo	Grados	Descripción general
BÁSICA PRIMARIA	Escuela Nueva	MODELOS ESCOLARIZADOS REGULARES	1 a 5	Basado en el aprendizaje activo, la promoción flexible, la relación escuela-comunidad, el aprendizaje cooperativo centrado en el alumno, así como estrategias curriculares, comunitarias, de capacitación, seguimiento y evaluación.
	Aceleración del Aprendizaje		2 o 3 últimos grados de primaria	Concibe al estudiante como el centro del proceso educativo, a partir de su capacidad para aprender, progresar y mejorar su autoestima. Desarrolla competencias básicas, afianza la capacidad de trabajo individual y colectivo, enfatiza en la importancia de la lectura y evalúa periódicamente a los estudiantes.
BÁSICA SECUNDARIA	Telesecundaria		6 a 9	Modelo escolarizado que ofrece la básica secundaria en el campo a partir de redes de escuelas primarias. Es una propuesta educativa activa, que integra estrategias de aprendizaje centradas en el uso de la televisión educativa y en módulos de aprendizaje en el aula.
	Postprimaria		6 a 9	Este modelo permite que varias escuelas vecinas formen una red y ofrezcan en una de ellas el ciclo de educación básica secundaria. El plan de estudios y los materiales pedagógicos inducen a combinar el trabajo académico con el desarrollo de competencias productivas, a través un Proyecto Institucional Educativo Rural.
BÁSICA Y MEDIA	Sistema de Aprendizaje Tutorial	MODELOS DESESCOLARIZADOS	Secundaria y Media en tres ciclos	El modelo fue diseñado hace más de dos décadas y difundido en varias regiones del país con características metodológicas y administrativas diversas. Existe libertad para la elaboración de planes de estudio, pero bajo parámetros comunes donde prima el desarrollo de competencias y destrezas en el contexto rural.
	Servicio de Educación Rural –SER		6 ciclos, equivalentes a primaria, secundaria y media	Modelo semipresencial que define líneas de formación y núcleos temáticos partiendo de la realidad y de las potencialidades existentes en cada comunidad. Articula actividades de autoaprendizaje, desarrollo de proyectos comunitarios, productivos, culturales, lúdicos y artísticos, el trabajo en equipo y la autogestión educativa.
	CAFAM		5 etapas, equivalentes a primaria, secundaria y media	CAFAM es el único modelo que no ofrece directamente el grado de bachiller, sino la preparación adecuada para que el alumno valide sus estudios. La metodología es abierta, flexible y centrada en el autoaprendizaje

Algunos de estos modelos, se han constituido en experiencias educativas significativas para la educación de la población rural del país e incluso algunas han sido reconocidas como exitosas en el contexto de la educación mundial. El siguiente capítulo está destinado a la ampliación de los modelos más representativos que hacen parte de este portafolio de ofertas educativas.

CAPITULO IV: CASOS EMBLEMÁTICOS EN EDUCACIÓN BÁSICA RURAL

Este capítulo contiene una relación de experiencias educativas que se han venido consolidando en el ámbito de la educación básica rural en Colombia, describiendo los modelos y programas educativos considerados emblemáticos para el fomento de la educación para la población rural y reseñando otras experiencias que vienen implementándose en zonas rurales, algunas de ellas tomadas de otros países y que se encuentran todavía en etapa de experimentación y pilotaje[20].

1 Escuela Nueva

Escuela Nueva es un modelo ideado por docentes rurales que surge de la experiencia de escuelas unitarias demostrativas en el departamento de Norte de Santander (Colombia) a comienzos de los sesenta por parte de la Universidad de Pamplona. En 1967 el MEN promueve su expansión en la modalidad de escuela unitaria y en 1975 se consolida como Escuela Nueva, implementándose en 500 escuelas rurales de los departamentos de Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca. Durante los años siguientes, con recursos de la banca multilateral y de entidades nacionales e internacionales se amplió la cobertura a otros departamentos del país. Mediante Decreto 1490 de 1990 se adopta la metodología Escuela Nueva como la principal estrategia para la atención de la educación básica primaria en zonas rurales y urbano-marginales de Colombia.

Escuela Nueva ha sido reconocida como una importante experiencia para la educación básica rural en Colombia que ha logrado resultados destacables en términos de mejoramiento de la cobertura, la calidad y la eficiencia de la educación para la población rural , y se ha constituido en un caso emblemático a nivel internacional, especialmente para los países de América Latina y el Caribe (Schiefelbein, 1993; Banco Mundial, 1992; Banco Mundial-PNUD, 1998). La evaluación del LLECE (1998) muestra que los resultados de los estudiantes colombianos de las áreas rurales fueron superiores a los de los estudiantes de esas mismas zonas en los restantes países, hecho ratificado por la UNESCO (1999) en un estudio comparativo sobre calidad de la educación.

En términos generales, el modelo integra de forma sistemática estrategias curriculares, comunitarias, de capacitación, seguimiento y evaluación para ofrecer la primaria completa y mejorar la calidad de las escuelas rurales del país, especialmente las de tipo multigrado. Desarrolla en el estudiante un aprendizaje activo, participativo y cooperativo, y propende por fortalecer las relaciones entre la escuela y la comunidad. Utiliza el mecanismo de promoción flexible según las condiciones y necesidades de la niñez campesina y respeta el ritmo de aprendizaje de cada estudiante. De acuerdo con el MEN, el modelo promueve:

[20] Esta sección esta basada en el documento "Alternativas para la expansión del acceso a la secundaria en las zonas rurales: el Sistema de Aprendizaje Tutorial –SAT y la expansión del modelo Escuela Nueva a la Post-primaria", realizado por el CRECE (2001) en el marco del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo –BID.

- *Un aprendizaje activo, participativo y cooperativo centrado en los estudiantes.*
- *Un currículo relevante relacionado con la vida diaria del estudiante.*
- *Un calendario y sistemas de evaluación y promoción flexibles.*
- *Una relación más cercana con la comunidad.*
- *Un énfasis en la formación de valores y actitudes democráticas y participativas.*
- *Una formación docente más efectiva y práctica.*
- *Un nuevo rol del docente.*
- *Un nuevo concepto de textos o guías de aprendizaje interactivos.*

Como elementos del modelo pedagógico, se tienen los *principios de educación activa*, que permiten desarrollar capacidades de aprendizaje, pensamiento analítico, creación e investigación, resolución de problemas y toma de decisiones, entre otras. El *proceso pedagógico en el aula* apoya al docente para atender los diferentes niveles de logro de los alumnos mediante el uso de guías de auto-aprendizaje. Otro elemento es la *adaptación del sistema escolar* a las condiciones particulares del entorno rural y a las necesidades de sus comunidades. Dentro de las estrategias pedagógicas que contempla el modelo se tienen las siguientes[21]:

- *A través de las guías de aprendizaje se evalúan logros académicos y los alumnos se promueven mediante un sistema de promoción flexible.*
- *Las guías de autoaprendizaje orientan el proceso de aprendizaje del alumno y se adaptan a sus necesidades y a las características del entorno rural.*
- *El trabajo pedagógico del docente incluye el manejo simultáneo de diferentes grupos a través de la estrategia multigrado.*
- *El gobierno escolar promueve la participación activa y democrática de los estudiantes en diferentes actividades escolares.*
- *La biblioteca escolar se organiza y actualiza con el fin de complementar las fuentes de consulta, información y entretenimiento de que disponen los alumnos, docentes y la comunidad en el medio rural.*
- *Los rincones de trabajo promueven hábitos de investigación a través de la identificación y utilización de materiales y recursos propios de la localidad.*
- *La relación escuela-comunidad se estimula mediante acciones orientadas a la identificación de necesidades comunales y mediante el levantamiento de información cartográfica y censal de las comunidades y veredas rurales.*
- *La capacitación de docentes se realiza en cuatro fases: iniciación y organización del modelo Escuela Nueva; estudio y aplicación de materiales educativos; organización y uso de la biblioteca escolar; y complementación en temas operativos y administrativos.*
- *Los textos escolares están disponibles en forma gratuita para los alumnos de todos los grados de la básica primaria, y el mobiliario escolar incluye mesas trapezoidales que facilitan el trabajo en pequeños grupos.*
- *Los Centros de Recursos Educativos del Plantel son un conjunto de materiales educativos diseñados para atender las necesidades de la comunidad educativa.*

[21] MEN, 1998, pp. 108-110

Escuela Nueva está dirigido a niños, niñas y jóvenes de zonas rurales y urbano-marginales del país. En cuanto a las instituciones partícipes, existen cuatro entidades de los sectores público y privado que promueven la implementación y expansión del modelo a nivel nacional. Como primera instancia, se encuentra el MEN, que formula las políticas y programas de atención educativa para la población rural y coordina la ejecución del PER, en el cual está inscrito el modelo Escuela Nueva. Para la implementación en las zonas rurales del país, el MEN tiene convenios con tres instituciones: la Fundación Volvamos a la Gente, La Universidad de Pamplona y el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas.

A nivel internacional, diversas evaluaciones han encontrado que el modelo Escuela Nueva ha mejorado significativamente la cobertura educativa y el logro académico de los estudiantes rurales, y ha incrementado la participación de la comunidad educativa en actividades y asuntos escolares[22]. Asimismo, el modelo fue presentado en la Conferencia Mundial de Jontiem (1990) como una de las experiencias educativas más innovadoras en América Latina y fue seleccionado por el Banco Mundial dentro de las experiencias educativas de mayor éxito emprendidas por países en desarrollo. Por último, delegaciones de más de 35 países han visitado esta experiencia en Colombia, buscando replicar algunos de sus principios y elementos constitutivos.

En el contexto nacional, las Pruebas SABER realizadas por el MEN (2002) muestran que los resultados de logro en las áreas de matemáticas y lenguaje de los estudiantes de 5° grado en escuelas rurales que trabajan con el modelo Escuela Nueva son superiores al promedio nacional. Estos resultados se han logrado bajo la premisa de que el mejoramiento de calidad requiere acciones simultáneas y coherentes con alumnos, docentes, familiares, comunidades y agentes administrativos, a la vez que han demostrado que en las escuelas rurales de bajos recursos económicos se pueden realizar cambios positivos para cualificar la educación. A este respecto, la Misión Social (1997) señala que este modelo permite “compensar” las fuertes limitaciones socioeconómicas de los estudiantes de las áreas rurales y la Misión Rural (1998) ratifica su valoración como experiencia exitosa en el contexto de la educación para la población rural .

2 Post-primaria Rural con metodología Escuela Nueva en el departamento de Caldas

El departamento de Caldas ha adelantado una exitosa estrategia de implantación y expansión del modelo Escuela Nueva en zonas rurales cafeteras, constituyéndose en un esfuerzo continuado de más de dos décadas que ha comprometido a entidades de los sectores público y privado en la solución de los problemas educativos del sector rural. En 1982 se firma un Convenio entre el MEN, el departamento de Caldas, y el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas para impulsar el modelo Escuela Nueva con los siguientes objetivos:

[22] Psacharopoulos, G, et. al., 1992

- *"Mejorar la educación rural del departamento.*
- *Promover aprendizajes activos y crear oportunidades para la toma de decisiones.*
- *Generar sistemas de evaluación frecuentes pero flexibles adaptados al entorno de los alumnos.*
- *Elevar la participación del alumno en diversos niveles: discusión en clase, proyectos de extensión con la comunidad y gobierno escolar.*
- *Vincular a la comunidad y a los padres y madres de familia a las actividades de la escuela"*[23].

Además de intentar responder a las necesidades educativas creadas por la universalización del acceso a la primaria a través de Escuela Nueva, el modelo de Post-primaria también pretendía resolver las principales deficiencias del sistema educativo tradicional, tales como la baja cobertura en secundaria para la zona rural y la desarticulación del currículo con la realidad rural. En 1988 el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas promovió la realización de una experiencia de adaptación de la metodología Escuela Nueva para el grado 6º, con la participación de la Secretaría Departamental de Educación, la Universidad de Caldas y el Centro Experimental Piloto. Esta experiencia se llevó a cabo con un grupo de 30 estudiantes provenientes de primarias rurales de Escuela Nueva**.** En 1993 y 1994 se vincularon al programa el MEN, la OEA (a través del Proyecto Multinacional de Educación Básica, PRODEBAS), UNESCO y UNICEF, para financiar, sistematizar y hacer un seguimiento de esta innovación. Después de las primeras aplicaciones para 6º grado, el modelo se fue expandiendo de manera gradual hacia las demás zonas rurales del departamento y hacia los grados restantes que conforman la básica secundaria.

Los objetivos del modelo son *contribuir a la universalización de la educación básica mediante la transferencia de la metodología Escuela Nueva a la población estudiantil en la zona rural del departamento de Caldas*; y *desarrollar metodologías de enseñanza y alternativas de tipo curricular para evitar la deserción en el sector rural ocasionada por el paso de la escuela primaria a la secundaria, ofreciendo así garantías sociales a las comunidades campesinas que permitan disminuir la migración*. El modelo conserva los principios de la Escuela Nueva e introduce una serie de innovaciones adaptadas a los objetivos de aprendizaje esperados en el nivel de post-primaria, entre ellas:

- *En lo curricular, se incluye la utilización de un cuadro de autocontrol de progreso donde el alumno registra los logros obtenidos durante el proceso de aprendizaje, la realización de proyectos demostrativos y la comprobación práctica del aprendizaje mediante proyectos que mejoren la productividad o la calidad de vida en la región.*
- *En lo comunitario, el modelo contempla la realización de proyectos comunitarios (agrícolas, pecuarios, ambientales) orientados a la búsqueda de soluciones inmediatas o de largo plazo a las necesidades de la comunidad a la que pertenece la escuela.*
- *El Plan Padrinos de Escuela Nueva, conformado por docentes en ejercicio, supervisores y directores de núcleo que operan en el nivel departamental y presta servicios de asesoría y acompañamiento a las escuelas durante la implementación del modelo.*
- *Existe un programa de capacitación que incluye áreas complementarias al programa oficial de Escuela Nueva. Cuenta además con la Colonia Escolar La Enea, un centro que coordina los programas de capacitación a nivel departamental.*

[23] Banco Mundial, PNUD, 1998, pp. 67

- *Conformación de alianzas estratégicas, que convocan instituciones de diverso orden, para el financiamiento y asistencia durante el proceso de implementación del modelo.*
- *En cuanto al mobiliario se cuenta con materiales educativos complementarios para la enseñanza en el nivel de post-primaria los cuales incluyen laboratorios de ciencias, sala de informática, textos escolares y material educativo*[24].

Por otra parte, dentro de las adaptaciones importantes, se destaca la incorporación dentro de los contenidos metodológicos de los programas "Escuela y Café" y "Escuela Virtual". El primero tiene por objetivos desarrollar competencias para generar empleo, elevar el nivel de escolaridad de los caficultores, mejorar la competitividad de la caficultura y los diferentes procesos de producción mediante la capacitación de los jóvenes rurales y el aprovechamiento de su capital humano en las actividades productivas. Escuela Virtual busca fortalecer el modelo Escuela Nueva introduciendo tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, promover la comunicación con otras comunidades educativas y garantizar el acceso masivo a la información, bajo la consigna de "educar para el mundo sin salir de la comunidad".

En relación con la población beneficiaria, el modelo está dirigido a niños, niñas y jóvenes rurales de las zonas cafeteras del departamento de Caldas que han cursado el ciclo de educación primaria, preferiblemente siguiendo el modelo de Escuela Nueva. En el funcionamiento del modelo participan el MEN, instituciones territoriales (secretaría departamental de educación y administraciones municipales), universidades, ONGs (Comité Departamental de Cafeteros de Caldas y Confamiliares), entidades internacionales y la banca multilateral.

En términos de resultados (PRODEBAS, 1995), los logros más visibles de la aplicación y expansión del modelo han sido: aumento de la cobertura en educación básica, mejoramiento de la calidad, incremento en la retención y promoción escolar, fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad (como agente educativo) y la escuela, generación de actividades de extensión a la comunidad, y mayor equidad educativa entre zonas urbanas y rurales. Por esa razón ha sido catalogado una experiencia exitosa en cuanto a alianzas para reducir la pobreza en Colombia (Banco Mundial, PNUD, 1999)

[24] CRECE, 2001

Una reciente evaluación (CRECE, 1999) muestra que las post-primarias que trabajan con este modelo presentaron un mejor desempeño que los tradicionales colegios agropecuarios y encuentra como resultados adicionales la ampliación de la oferta en educación media (grados 10° y 11º), el desarrollo de la capacidad de gestión de las escuelas y comunidades, la revaloración y reconocimiento del maestro rural y el fortalecimiento de la innovación en los microcentros rurales. La implantación del modelo contribuyó igualmente a generar la "Red de Escuela Nueva", una organización de maestros, padres de familia y autoridades educativas municipales que apoyan las acciones del "equipo de padrinos", como también la conformación de "convenios escolares" o redes educativas entre escuelas de primaria con las de post-primaria.

Otro desarrollo importante se refiere a las innovaciones realizadas al modelo Escuela Nueva, a través de los programas de Escuela y Café y Escuela Virtual. En relación con estos programas, una reciente evaluación sobre los impactos generados por Escuela y Café[25] encuentra: (i) los alumnos utilizan lo aprendido dentro del programa y dialogan con sus padres acerca de las prácticas productivas más recomendables; (ii) las prácticas pedagógicas son más significativas al vincular los contenidos curriculares a las necesidades de los estudiantes y la comunidad rural; (iii) el programa puede adaptarse a otros ejes productivos diferentes del café. De otra parte, algunas conclusiones de un estudio similar realizado al programa Escuela Virtual[26] son: (i) los docentes y estudiantes han utilizado mayoritariamente las TIC para resolver problemas educativos y pedagógicos; (ii) se ha fomentado el intercambio de experiencias entre colegios rurales e instituciones educativas en los niveles local, nacional e internacional; y (iii) el programa ha servido para rescatar y divulgar los valores e idiosincrasia de las comunidades rurales.

3 Post-primaria Rural del MEN y la Universidad de Pamplona

Este modelo inició como una aplicación del modelo Post-primaria Escuela Nueva del departamento de Caldas, pero ha tenido variaciones metodológicas a lo largo su implantación. Al igual que el modelo anterior, surge como respuesta a los problemas cuantitativos y cualitativos de la educación para la población rural en el país, manifestados en la escasa oferta de la educación pública en secundaria y la impertinencia del currículo frente al modo de vida rural. Entre 1991 y 1993, se inició su expansión a través de un convenio entre el MEN y el Plan Nacional de Rehabilitación (Convenio MEN-PNR). El modelo se formuló para ofrecer educación secundaria a jóvenes rurales del país, articulando el sistema educativo al contexto rural, optimizando el uso de los recursos existentes, enfatizando en la pertinencia y calidad educativa y combinando procesos de educación formal, no formal e informal. Un requerimiento adicional fue garantizar el desarrollo de las áreas obligatorias de la educación básica y complementarlas con la realización de proyectos pedagógicos en educación ambiental, educación sexual y educación para la convivencia, así como proyectos pedagógicos productivos.

[25] CRECE, 2002, a
[26] CRECE, 2002, b

Tal como se mencionó, este modelo empezó a implementarse siguiendo los lineamientos del modelo de post-primaria con metodología Escuela Nueva desarrollado en el departamento de Caldas, y en su desarrollo conservó los principios generales de esta metodología, pero introdujo modificaciones importantes que lo convierten en un modelo diferente. Por ejemplo, mientras el modelo de Caldas funciona con la figura del docente multigrado, el modelo MEN no opera de esta manera y, en su lugar, establece la figura de docentes multiárea. El trabajo multigrado de un docente es una entre varias de las estrategias pedagógicas que este modelo contempla para los casos donde se requiera esta alternativa. Para implementar el modelo es necesario organizar varias escuelas de básica primaria en zonas rurales y concentrar en una de ellas la oferta del nivel de post-primaria, la cual se articula a través de un Proyecto Institucional Educativo Rural –PIER. Los objetivos del modelo son:

- *"Ofrecer una alternativa educativa posterior a la primaria brindando posibilidades a los jóvenes de prepararse en aprendizajes en lo formal, no formal e informal.*
- *Flexibilizar y diversificar el currículo escolar que permita educación en los distintos contextos socio-económicos del medio rural.*
- *Atender y respetar la diversidad de experiencias en curso y los ritmos y estilos de aprendizaje de las zonas rurales.*
- *Adaptar permanentemente contenidos y actividades a las condiciones culturales y productivas, aprovechando las potencialidades del medio natural y sociocultural.*
- *Centrar contenidos y actividades en aspectos relacionados con el trabajo socialmente productivo para la resolución de problemas de orden práctico y aspectos de orden teórico, ético y moral que contribuyan a la formación integral del educando.*
- *Propiciar una educación de calidad que maximice el Desarrollo Humano Sostenible.*
- *Desarrollar un currículo pertinente fundamentado en las áreas obligatorias de la educación básica, complementadas con los proyectos pedagógicos productivos.*
- *Actualizar y perfeccionar a los docentes y directivos docentes de los centros de básica para el desarrollo de los componentes administrativo, pedagógico, comunitario y de proyectos productivos.*[27]*"*

Para acercarse al cumplimiento de estos propósitos, el modelo contempla las siguientes estrategias: (i) promueve el desarrollo de proyectos de investigación a partir de las áreas obligatorias, así como proyectos pedagógicos y proyectos pedagógicos productivos; el aprendizaje es cooperativo y fomenta un proceso de diálogo creativo entre pares escolares; se integra la educación formal, no formal e informal; (ii) el plan curricular garantiza el desarrollo de las áreas obligatorias de la educación básica determinadas por la Ley General de Educación[28] y son complementadas con proyectos pedagógicos en educación ambiental, educación sexual y educación para la democracia, y con el desarrollo de proyectos pedagógicos productivos; (iii) la institución que ofrecerá el ciclo de post-primaria debe formular un Proyecto Institucional de Educación Rural –PIER, que tiene cinco componentes básicos: conceptual; organización, administración y gestión; pedagógico; interacción y participación

[27] CRECE, 2001, pp. 30-31

[28] Son ellas: ciencias naturales y educación ambiental; ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia; educación artística; educación ética y en valores humanos; educación física, recreación y deportes; educación religiosa; humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros; matemáticas; tecnología e informática.

comunitaria; proyectos pedagógicos productivos; (iv) se ofrecen ciclos de capacitación y actualización de docentes en temas diversos y bajo modalidad semipresencial.

El modelo de Post-primaria Rural está dirigido a niños, niñas y jóvenes rurales que han culminado el ciclo de educación básica primaria. En cuanto a las instituciones participantes, el modelo es promovido por el MEN, para lo cual tiene un convenio suscrito con la Universidad de Pamplona. En el nivel local, el modelo se inscribe dentro de cada plan educativo municipal. Por último, diversas entidades locales (ONGs e instancias municipales como las UMATAS) se vinculan en su mayoría participando en el desarrollo de proyectos pedagógicos productivos.

Dentro de los principales resultados del modelo, se cuenta con su efectividad en la ampliación de la cobertura educativa hasta la básica secundaria en la zona rural y su eficiencia en términos de bajo costo. Este modelo representa una respuesta por parte del Estado a los problemas de la educación secundaria en zonas rurales del país. A su vez, ha facilitado la capacitación de los maestros de primaria para que puedan orientar la secundaria, lo que ha permitido disminuir el déficit de maestros rurales con formación en este nivel.

De otra parte, la participación de los alumnos y la comunidad en el desarrollo de los proyectos productivos de acuerdo con las necesidades de la zona y la adquisición de aprendizajes básicos para la vida rural han logrado interesar tanto a estudiantes como a padres y personas de la comunidad en la creación de proyectos productivos. Finalmente, y de acuerdo con los docentes de Post-primaria (Parra, 1999), la aplicación del modelo ha detenido procesos migratorios y ha generado mayor conciencia sobre el cuidado del medio ambiente y el uso racional de recursos naturales.

4 Sistema de Aprendizaje Tutorial – SAT

Para atender los problemas de escasez de cobertura de la educación para la población rural y su desadaptación contextual, la Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias (FUNDAEC) comenzó a trabajar con algunas comunidades rurales del norte del departamento del Cauca, con el objeto de *"promover la búsqueda de sistemas sostenibles de producción y de tecnologías apropiadas para la zona"* (Gamboa et. al., 1997). De acuerdo con este propósito, la Fundación se dio a la tarea de diseñar un programa pedagógico que sirviera de base a los demás programas específicos de mejoramiento de las prácticas productivas.

En 1975 se realizó una prueba piloto con un pequeño grupo de jóvenes rurales que habían sido 'expulsados' por el sistema educativo oficial, debido precisamente a los problemas mencionados de dicho sistema. El único criterio que se utilizó para la selección es que los jóvenes quisieran permanecer en la comunidad y trabajar por ella. El objetivo de este primer trabajo era formar Ingenieros en Bienestar Rural (título no formal), es decir, personas con las habilidades y conocimientos necesarios para diagnosticar y proponer soluciones a problemas de desarrollo rural. La figura del tutor

surgió para dar respuesta a la necesidad de ofrecer educación en el campo sin tener que trasladar el sistema administrativo completo hasta las comunidades mismas; además, esta figura corresponde a una de las hipótesis del modelo, según la cual éste funcionaría adecuadamente en la medida en que la comunidad se vinculara activamente. Después de esta primera experiencia, en 1980 el programa comenzó a extenderse a otros departamentos mediante un proceso irregular de expansión, en el cual se involucraron diferentes instituciones de los sectores público y privado.

Lo que caracteriza al SAT como una innovación no es el currículo, sino el propósito de desarrollar capacidades y habilidades, puesto que este currículo se organiza alrededor del concepto de servicio a la comunidad, que constituye el principal motivador, en contrate con el beneficio meramente individual. Otro de los aspectos conceptuales más importantes del SAT es que pretende lograr una integración interdisciplinaria para la solución de problemas prácticos. De esta forma, uno de los componentes del SAT estaba pensado como un medio de articulación interdisciplinaria al servicio de la solución de problemas específicos de desarrollo rural.

El objetivo general del SAT es buscar que jóvenes y adultos de las zonas rurales del país completen el bachillerato por medio de una metodología que posibilite la integración de la educación con el trabajo y los procesos de organización social y comunitaria. Las capacidades básicas que pretende desarrollar el SAT en los estudiantes son cinco: capacidades científicas, matemáticas, comunicativas, tecnológicas y capacidades de servicio. A diferencia del modelo tradicional, que concibe el bachillerato como una única etapa, el SAT se cumple en tres fases, cada una de las cuales se articula con las demás, pero pretende que, si por alguna razón el estudiante sale del sistema, pueda ser funcional. Esas fases están distribuidas así (Torné & Correa, 1995):

- **Impulsor en Bienestar Rural**: Esta fase dura aproximadamente dos años, pero debido a la flexibilidad del sistema su duración puede variar. Se espera que el impulsor promueva acciones en su comunidad y participe activamente en el estudio y solución de problemas comunitarios, para lo cual recibe conocimientos teóricos y prácticos orientados a realizar acciones integrales de servicio a la comunidad, relacionadas con la salud, el saneamiento ambiental, la producción agropecuaria y la alfabetización. Esta fase corresponde a los grados 6º y 7º de bachillerato formal.

- **Prácticos en Bienestar Rural**: Esta fase tiene una duración similar a la anterior, pero con una intensidad de trabajo mayor. En esta etapa el estudiante apoya y promueve campañas diversas de salud, alfabetización, reforestación y, en general, campañas que conducen al bienestar comunitario. Al finalizar sus estudios, el práctico está en capacidad de preparar y organizar proyectos productivos, pequeñas empresas de transformación o de comercialización, y asesorar a familias de su comunidad en asuntos tecnológicos relacionados con la producción. Corresponde a los grados 7º y 9º del bachillerato formal.

- **Bachiller en Bienestar Rural**: Esta fase corresponde a los grados 10º y 11º del bachillerato formal. Las capacidades administrativas y de organización comunitaria del bachiller son superiores a las del práctico, por lo tanto puede ocuparse en unidades de producción agropecuaria, de transformación, comercialización o servicio, o participar como empleado en entidades que tienen presencia en la región.

Las principales estrategias metodológicas que el modelo contempla para dar cumplimiento a esta serie de objetivos, se pueden clasificar en: (i) *curriculares*, que buscan la articulación entre los contenidos y las necesidades prácticas de los estudiantes; (ii) *comunitarias*, para lo cual existen tutores que son personas de la comunidad, y se exige que el estudiante diseñe y realice proyectos comunitarios; (iii) *de capacitación*, que incluye la formación de tutores y la realización de seminarios de seguimiento y actualización en los componentes temáticos y las estrategias metodológicas que hacen parte del modelo.

En relación con la población beneficiaria del modelo, el SAT está dirigido a niños, niñas, jóvenes y adultos rurales, que hayan cursado el ciclo completo de educación básica primaria. En cuanto a las instituciones participantes, una característica común a todos los ejemplos de expansión del modelo SAT es que ha crecido desde la demanda y, en este sentido, no ha contado con una estructura organizacional estable. Sin embargo, se han consolidado algunas instancias institucionales que controlan y organizan tanto el funcionamiento como las nuevas aplicaciones del modelo. Es así como, por ejemplo, surge en 1999 la Corporación Nacional para la Educación Rural – SAT (COREDUCAR), institución que reúne a todas las ONGs encargadas de la ejecución del modelo en el país, con el propósito de representarlas para gestionar recursos gubernamentales, privados y de cooperación internacional. Otro desarrollo institucional importante del modelo lo constituye la Fundación Centro Universitario de Bienestar Rural, institución creada por FUNDAEC en 1988 que surgió frente a la necesidad de mejorar el nivel educativo de los tutores.

A lo largo del proceso de expansión, se pueden reconocer diferentes tipos de logros del modelo. Uno de los más importantes tiene que ver con las alianzas que ha contribuido a formar entre el Estado y la sociedad civil. Otro aspecto de este primer tipo de logro tiene que ver con la transformación del papel de las comunidades dentro de la promoción de su propio desarrollo (Villegas, 2000). Un segundo tipo de resultados se relaciona con la generación de empleos en la zona rural; dentro de este tipo de logro también hay una serie de aspectos relacionados con la aplicación interdisciplinar de las ciencias a la solución de problemas prácticos (Villegas, 2000). Finalmente, un resultado importante del SAT tiene que ver con el cumplimiento de la mayoría de las hipótesis en las cuales estaba basado el modelo: el proceso ha mostrado que es posible involucrar a la comunidad de manera participativa en la educación, que no es necesaria una infraestructura especial para el desarrollo de alternativas educativas, y que se pueden articular los contenidos curriculares a la realidad que sirve de entorno al sistema educativo, de tal forma que el conocimiento pueda ponerse al servicio de la solución de problemas de desarrollo.

5 Programa de Educación Continuada de CAFAM

La Caja de Compensación Familiar (CAFAM) comenzó este Programa en 1981, dirigido a trabajadores, empleados y adultos en general. El analfabetismo, la baja escolaridad y la necesidad de incorporar personas jóvenes y adultas a la vida nacional mediante una educación para la participación y la integración social fueron los problemas centrales que motivaron la puesta en marcha del Programa. Adicionalmente, en el contexto de la educación de adultos no se había estructurado un currículo ni existía una oferta diversificada de programas y los pocos existentes estaban concentrados en la modalidad formal[29].

El Programa de CAFAM enfoca la educación del adulto desde el punto de vista humanístico, buscando el crecimiento de las personas y de los grupos a través de los siguientes indicadores: aumento de conocimientos y habilidades cognoscitivas, conciencia de su dignidad como persona, conciencia de sus responsabilidades individuales y colectivas, y habilidad para integrarse al contexto en forma responsable. En síntesis, intenta brindar al adulto una educación que lo haga responsable y partícipe de su progreso mediante el desarrollo cognoscitivo, psicológico y social. Los objetivos del Programa son:

- *Brindar al adulto un tipo de educación integral que lo haga responsable, participativo y consciente de que es un elemento de paz y de progreso social.*
- *Brindar al adulto la oportunidad de iniciar el desarrollo de destrezas de lecto-escritura (alfabetización), iniciar o continuar aprendizajes básicos (post-alfabetización) para alcanzar desempeños de calidad en su entorno familiar, comunitario y laboral.*
- *Brindar al adulto oportunidad de desarrollar destrezas y adquirir conocimientos básicos que son prerrequisitos para una capacitación laboral[30].*

Estos objetivos buscan que el estudiante adquiera un desarrollo que le permita realizarse como persona y como miembro de una comunidad, valorando el estudio y el esfuerzo personal como medio para alcanzar metas de superación y la responsabilidad social como elemento para la convivencia y la solución de problemas comunitarios. De esta forma, la educación de adultos se replantea a partir de dos perspectivas: parte del adulto colombiano desde su realidad psicológica y social, familiar y laboral y, plantea un cambio de estrategia y metodología que responda a los intereses particulares de los alumnos, así:

- *Facilita el acceso de los estudiantes, porque no se exigen certificados de estudios previos.*
- *Desescolariza el estudio, ya que se elimina la asistencia diaria a clases, y se cambia por un horario de cuatro horas semanales que el estudiante escoge libremente*
- *Suprime el esquema de grados escolares y agrupa los aprendizajes por temas y competencias*
- *Los adultos estudian y progresan a su propio ritmo, y se evalúan cuando ellos mismos se sienten preparados, eliminando los calendarios académicos de evaluación*

[29] MEN, 1986.
[30] FEDECAFÉ – CORPOEDUCACIÓN, 2000, 95-96

- *Los adultos alcanzan metas de aprendizaje, en vez de cumplir grados escolares por calendario académico*
- *Los participantes cuentan con materiales de instrucción de uso individual que les permiten trabajar en forma individual y colectiva, eliminando la asistencia a clases*[31]*.*

Al entrar al programa el participante se ubica en una de las siguientes etapas según sus conocimientos y mediante una prueba diagnóstica: (i) desarrollo de destrezas de lecto-escritura (1°, 2° y 3° de básica primaria); (ii) fundamental (4° y 5° de básica primaria); (iii) complementaria (6° y 7° de básica secundaria); (iv) áreas básicas de interés (8° y 9° de básica secundaria); y (v) áreas avanzadas de interés (10° y 11° de educación media). Posteriormente, debe tomar una inducción en la metodología y, una vez vinculado, debe asistir a sesiones semanales en las cuales se trabaja en pequeños grupos asistidos por un tutor.

El Programa de Educación Continuada de CAFAM está dirigido jóvenes y adultos analfabetas o con escolaridad incompleta, con cobertura nacional. Una gran cantidad de instituciones de diferente naturaleza se han unido en torno a la promoción de este Programa. Básicamente, CAFAM es la institución oferente, y en su patrocinio se han asociado diferentes instituciones, así: Cajas de Compensación Familiar; organizaciones de servicio social; comunidades religiosas; secretarías de educación; alcaldías; colegios; universidades; empresas del sector privado; e instituciones de rehabilitación.

Dentro de los resultados más sobresalientes del programa, se encuentra su presencia en 26 departamentos del país a través de las Cajas de Compensación Familiar y diversas instituciones que patrocinan la implementación del programa. Además, se cuenta con 500 participantes en todo el país a través de las distintas instituciones vinculadas al Programa. Algunos resultados destacados en los participantes son el aumento de su autoestima, mayor conciencia sobre sus potenciales para el aprendizaje y mejor desempeño en sus roles sociales.

En el componente pedagógico, los resultados indican logros positivos en aspectos como el aprendizaje cognoscitivo, la autovaloración, valoración de la educación como realización personal e interacción social. El componente administrativo ha promovido el funcionamiento, permanencia y expansión del Programa, en tanto que el componente evaluativo ha permitido controlar este proceso y su calidad académica. Por último, el componente de planeamiento de materiales de apoyo y de actividades complementarias se ha mantenido en constante actualización como respuesta a las expectativas de los participantes.

El replanteamiento de la estrategia metodológica para la educación de adultos ha facilitado la vinculación de trabajadores y adultos, y ha rescatado áreas de interés de los participantes, a través de la elaboración de nuevos módulos con conocimientos que los participantes requerían para un mejor desempeño familiar y social, así como la introducción de nuevas áreas en el campo ocupacional. El ha servido además para dar

[31] MEN, 1986

continuidad a la escolarización de la población desplazada en el país. Es así como en varios departamentos, y por intermedio de la Red de Solidaridad Social, se está promoviendo su aplicación a través del Programa de Educación Básica para jóvenes y adultos desplazados.

Para finalizar esta sección, serán reseñadas otras experiencias que se han venido consolidando a lo largo de la última década y que hacen parte del portafolio de ofertas educativas del MEN. No han sido consideradas como casos emblemáticos por cuanto el tiempo de su desarrollo no es comparable con los casos antes reseñados y algunas se encuentran en fase experimental. Dentro de estas experiencias se destacan el programa de educación preescolar del MEN, el cual se viene ofreciendo en a través de modalidades de atención escolarizada y desescolarizada; el Programa de Telesecundaria, adaptado de México, atiende a niños y jóvenes rurales en secundaria a través de estrategias de aprendizaje centradas en el uso de la televisión educativa y en módulos de aprendizaje en el aula; el Programa de Aceleración del Aprendizaje, adaptado de Brasil, ha servido para atender problemas de extraedad en estudiantes de primaria y secundaria en las zonas rurales; el Servicio Educación Rural –SER es un modelo semi-presencial en educación básica y media jóvenes y adultos rurales que define líneas de formación y núcleos temáticos partiendo de la realidad y de las potencialidades de cada comunidad. Finalmente, el programa de Etnoeducación del MEN ha sistematizado diferentes experiencias educativas en comunidades afrocolombianas e indígenas del país.

CAPITULO V: CONCLUSIONES

Uno de los primeros aspectos que se destaca dentro del estudio es el bajo crecimiento de la población en zonas rurales de Colombia y su marcado contraste en relación con el aumento de la población urbana. Durante el período comprendido entre 1985 y 2003, el crecimiento de la población se estimó en once millones de habitantes en zonas urbanas y un millón en zonas rurales, lo que evidencia el acelerado proceso de *urbanización* del país y la migración de la población campesina hacia municipios y ciudades. Desde el punto de vista educativo, el aspecto más negativo es la alta migración de la población rural más joven y con mayor escolaridad.

El sector rural del país deriva su sustento esencialmente de la actividad agropecuaria, de la cual dependen las tres cuartas partes de su población. Los cambios en materia de política cambiaria y arancelaria durante la apertura económica a comienzos de los noventa, llevaron a disminuir la participación del sector agrícola en el PIB nacional y disminuyeron los ingresos reales de los pobladores del campo mientras el desempleo rural aumentó de forma drástica. Esta situación se agravó por las condiciones del mercado internacional, en especial la tendencia reiterada de bajos precios internacionales en productos agrícolas primordiales para la economía del país, como el caso del café. Una consecuencia directa de las anteriores circunstancias fue el crecimiento sostenido de la pobreza rural a lo largo de los noventa, que pasó del 68% a comienzos de la década, a cerca del 83% a finales. A su vez, la precariedad de los programas y mecanismos de asistencia social en las zonas rurales acrecentó esta problemática, que tiene consecuencias negativas para la educación, por ejemplo en términos de desnutrición infantil y abandono del sistema escolar, entre otros.

Por otra parte, el recrudecimiento del conflicto armado y su expansión hacia las zonas rurales del país, ha ocasionado el desplazamiento masivo de la población campesina, el abandono de actividades productivas y, en el peor de los casos, la vinculación de la población rural al conflicto. Desde el punto de vista educativo, este problema ha causado la suspensión parcial o definitiva de actividades escolares por problemas de orden público, el aumento de la deserción escolar por efecto del desplazamiento, la destrucción de la infraestructura educativa y la intimidación de grupos de interés en las actividades propias de las escuelas rurales, factores que han afectado a estudiantes, maestros y directivos de la educación en las zonas rurales del país.

El panorama cuantitativo del sector educativo colombiano durante los noventa muestra un balance positivo es aspectos como el aumento del alfabetismo y la escolaridad promedio de la población, así como incremento de las tasas de asistencia en educación básica y de permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. Sin embargo, diversas evaluaciones nacionales e internacionales han sugerido la deficiente calidad de la educación básica e incluso han señalado su tendencia a desmejorar en los últimos años.

En cuanto a la educación para la población rural, se corrobora el aumento de las tasas de alfabetismo, escolaridad promedio y asistencia escolar durante este período. En materia de calidad, las escuelas y estudiantes rurales han mostrado importantes logros a nivel nacional e internacional, los cuales se deben principalmente a la expansión y consolidación de modelos educativos concebidos para estas zonas, como el caso de Escuela Nueva. No obstante estos avances significativos, la magnitud de la brecha educativa del sector rural con su contraparte urbana es aún bastante alta, con lo cual los avances alcanzados no han sido suficientes para equiparar las condiciones de desarrollo del país y para asegurar el mandato constitucional de ofrecer educación a toda su población. Esta situación muestra la importancia del Proyecto Educación para la Población Rural de la FAO y UNESCO.

Dentro de los principales desafíos de la educación par la población rural en Colombia, se destaca la necesidad de desarrollar estrategias de reincorporación social y educativa para los niños y jóvenes rurales que habitan en zonas en conflicto militar y han sido desplazados por la violencia. En cuanto a los docentes rurales, se hace necesario una mayor cualificación profesional para atender necesidades educativas, especialmente en primaria y secundaria, niveles en los cuales la asignación del magisterio oficial es deficitaria y requieren competencias específicas por parte de los maestros. En este sentido, se precisa una mayor preparación de los docentes rurales en cuanto a la formulación de objetivos educacionales, la diversificación de contenidos y su adecuación al medio rural, y el diseño y aplicación de metodologías que fomenten habilidades prácticas para el diario vivir.

Desde el punto de vista de las experiencias expuestas como casos emblemáticos en educación para población rural, es indudable su desarrollo ha contribuido a resolver significativamente los graves problemas educativos que les dieron origen. Si bien los modelos parten de aspectos conceptuales, pedagógicos y operativos diferentes, tienen en común el hecho de que han dado la oportunidad de acceso a la educación básica a niños, jóvenes y adultos rurales, han contribuido a aumentar la retención y promoción escolar en estas zonas, han generado vínculos importantes entre la comunidad y la escuela, han fortalecido los procesos de capacitación de docentes y han permitido la conformación de redes interinstitucionales y alianzas estratégicas. Es decir, a pesar de las carencias tan severas que enfrenta el medio rural, la educación en este sector ha logrado generar modelos alternativos eficaces, con resultados muy importantes desde varios puntos de vista y adecuados sus propias condiciones.

Los resultados de estas experiencias en Colombia así como los modelos mismos, se constituyen sin lugar a dudas en aportes sustanciales que deben ser tenidos en cuenta en el Proyecto Educación para la Población Rural, en la medida en que contribuyen a cerrar la brecha entre la educación urbana y rural, incrementando el acceso a la educación para la población rural y mejorando su calidad, que son precisamente algunos de los objetivos de esta iniciativa.

Acápite: Lecciones aprendidas a partir de la experiencia Colombiana

Una primera lección a considerar en relación con la promoción de la educación para la población rural es la experiencia del Escuela Nueva en Colombia. Este modelo, oficializado por el Gobierno Nacional en 1990 para el nivel de básica primaria, fue diseñado para atender necesidades educativas particulares de los pobladores rurales, buscando contribuir al triple propósito de aumentar la cobertura y mejorar la calidad y equidad de la educación. El modelo está basado en el aprendizaje activo, la promoción flexible, la relación escuela-comunidad, el aprendizaje cooperativo centrado en el alumno, así como estrategias curriculares, comunitarias, de capacitación, seguimiento y evaluación. Los buenos resultados mostrados por este modelo han hecho posible la expansión del modelo, no sólo hacia otras zonas rurales del país, sino además hacia el nivel de educación secundaria, a través del modelo de Post-primaria Rural.

A nivel internacional, diversas evaluaciones han encontrado que el modelo Escuela Nueva ha mejorado significativamente la cobertura educativa y el logro académico de los estudiantes rurales, y ha incrementado la participación de la comunidad educativa en actividades y asuntos escolares. Asimismo, el modelo fue presentado en la Conferencia Mundial de Jontiem (1990) como una de las experiencias educativas más innovadoras en América Latina y fue seleccionado por el Banco Mundial dentro de las experiencias educativas de mayor éxito emprendidas por países en desarrollo. Por último, delegaciones de más de 35 países han visitado esta experiencia en Colombia, buscando replicar algunos de sus principios y elementos constitutivos.

En el contexto nacional, las Pruebas SABER realizadas por el MEN (2002) muestran que los resultados de logro en las áreas de matemáticas y lenguaje de los estudiantes de 5° grado en escuelas rurales que trabajan con el modelo Escuela Nueva son superiores al promedio nacional. Estos resultados se han logrado bajo la premisa de que el mejoramiento de calidad requiere acciones simultáneas y coherentes con alumnos, docentes, familiares, comunidades y agentes administrativos, a la vez que han demostrado que en las escuelas rurales de bajos recursos económicos se pueden realizar cambios positivos para cualificar la educación.

Una segunda lección está relacionada con el desarrollo de alianzas educativas que han involucrado a instituciones de los sectores público y privado, lo que muestra que además de la búsqueda de mejores resultados en términos de calidad de la educación, un resultado importante se da desde lo institucional y organizacional, logrando la integración de organizaciones de muy diferente tipo (gubernamentales, no gubernamentales, productivas, religiosas) en torno de propósitos comunes de desarrollo. A este respecto, también se debe resaltar que el modelo de Escuela Nueva del departamento de Caldas y el Sistema de Aprendizaje Tutorial -SAT surgieron como respuestas de la sociedad civil organizada, a graves problemas rurales.

Con respecto a lo anterior, las variadas modalidades de intervención de estas instituciones han constituido en una innovación importante para la promoción de la educación para la población rural en Colombia (BID–CRECE, 2001). Por ejemplo, en el desarrollo de los modelos de Escuela Nueva en el departamento de Caldas y el Sistema de Aprendizaje Tutorial, dos organizaciones privadas (Comité Departamental de Cafeteros de Caldas y Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias, respectivamente) se comprometieron de manera sistemática y decidida en la solución de un problema que ha correspondido de manera exclusiva al sector público. Además, al interior de su estructura organizacional, estos modelos han logrado incluir de diferente manera a las comunidades mismas donde se desarrollan, fortaleciendo el vínculo entre éstas con las escuelas y con las entidades educativas oficiales. De esta forma, se identifican diferentes alternativas en el arreglo institucional de estos programas: su desarrollo va desde lo privado, hasta alianzas entre sector privado y sector público, o hasta lo completamente público.

Por último, una tercera lección está dada por la definición de un proyecto de largo plazo que atiende las necesidades educativas de la población rural. El Proyecto de Educación para el sector Rural -PER, se constituye esfuerzo más importante en materia de educación para la población rural en el país, el cual es fruto de un debate social cuyos antecedentes se remontan a 1996, año en el cual el gobierno nacional suscribió el denominado Contrato Social Rural, que presenta un balance de las necesidades del sector rural y plantea un conjunto de políticas multisectoriales. Este Contrato destacó la educación como un factor estratégico para el desarrollo de las áreas rurales y enfatizó la necesidad de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica secundaria y media técnica en estas regiones. Adicionalmente, el Ministerio de Educación realizó una consulta nacional sobre las necesidades educativas de los pobladores rurales y un reconocimiento de experiencias educativas significativas y susceptibles de réplica en el contexto rural del país. De esta forma, los componentes del PER atienden cuatro aspectos cruciales para la educación de la población rural en Colombia:

- *Cobertura y calidad de la educación básica:* Promueve la implementación de modelos educativos probados en el medio rural, según la realización de un ejercicio de diagnóstico participativo que identifique necesidades educativas locales. Prevé expandir la educación preescolar, cualificar las Escuelas Normales Superiores, promover una red de asistencia técnica y acompañamiento, generar actividades de formación permanente para maestros y constituir redes de agentes educadores.
- *Fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de proyectos municipales:* Consiste en la implementación de un programa de fortalecimiento de redes educativas en los niveles nacional, departamental y municipal, y la conformación de espacios para la participación y cogestión del PER mediante la constitución de alianzas estratégicas departamentales y unidades operativas municipales.
- *Formación para la convivencia escolar y comunitaria:* Este componente comprende tres ámbitos: el aula, la institución y la comunidad rural. En términos generales, pretende modificar las relaciones en el aula, incrementar la participación y el trabajo

colectivo y cooperativo, la formación integral sin discriminaciones de género, el desarrollo de habilidades para la solución de conflictos, y el intercambio de conocimientos y experiencias sobre procesos democráticos.

- *Educación Media Técnica Rural:* Contempla la elaboración de un estado del arte de la educación media técnica en el sector rural, la realización de estudios técnicos regionales orientados a caracterizar esta oferta educativa, la identificación y acompañamiento de experiencias significativas y la concertación de una política educativa nacional de Educación Media Técnica Rural

Uno de los propósitos centrales del PER es crear condiciones de institucionalidad local y regional que permitan la sostenibilidad financiera y operativa durante las fases de ejecución del Proyecto. En tal sentido, una de sus principales estrategias es la búsqueda de *aliados* en los niveles departamental y municipal, para constituir alianzas estratégicas que faciliten la oferta de la educación básica en el sector rural. En este sentido, otro de las lecciones importantes que resultan de la experiencia de este Proyecto está referida a la capacidad para convocar entidades de diversos sectores en torno a la atención de los problemas sociales apremiantes para el país. Teniendo presente que varios de los modelos y programas que ofrece el PER han sido diseñados y promovidos por entidades privadas de diversa naturaleza, estas experiencias han mostrado al sector público, especialmente a las administraciones de la educación, que el sector privado se convierte en un aliado indispensable para resolver conjuntamente los problemas educativos de la población.

Por otra parte, desde el punto de vista de las experiencias que promueve el PER, es indudable su desarrollo ha contribuido a resolver significativamente los graves problemas educativos que les dieron origen. Si bien los modelos parten de aspectos conceptuales, pedagógicos y operativos diferentes, tienen en común el hecho de que han dado la oportunidad de acceso a la educación básica a niños, jóvenes y adultos rurales, han contribuido a aumentar la retención y promoción escolar en estas zonas, han generado vínculos importantes entre la comunidad y la escuela, han fortalecido los procesos de capacitación de docentes y han permitido la conformación de redes interinstitucionales y alianzas estratégicas. Es decir, a pesar de las carencias tan severas que enfrenta el medio rural, la educación en este sector ha logrado generar modelos alternativos eficaces, con resultados muy importantes desde varios puntos de vista y adecuados sus propias condiciones.

De esta manera, los resultados en la implementación de estas iniciativas en Colombia y las dinámicas institucionales que han propiciado, se constituyen, sin lugar a dudas, en aportes sustanciales que deben ser tenidos en cuenta en el Proyecto Educación para la Población Rural, en la medida en que han contribuido a cerrar la brecha entre la educación urbana y rural, han incrementando el acceso a la educación de la población campesina y mejorando su calidad y han hecho más pertinentes los contenidos de la educación, todo ello a pesar de las privaciones características del mundo rural.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial – Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo –PNUD (1998) Alianzas para la reducción de la pobreza. Experiencias exitosas en Colombia. Caracas
- Bejarano, J. (1997) Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales, Sigma Editores. Bogotá
- Bustamante, D (1998) Expedición a la diversidad biológica y cultural. Hacia el conocimiento y la innovación partiendo de lo rural. Misión Rural Volumen 5. IICA– TM Editores. Bogotá.
- Centro de Estudios Ganaderos –CEGA (1994) Boletín de Coyuntura Agropecuaria No. 4. Bogotá
- Comité Departamental de Cafeteros de Caldas (2000). "Programa de Educación Básica Rural con Metodología Escuela Nueva en el departamento de Caldas – Colombia". Documento institucional inédito. Manizales
- Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES (1994) Documento N° 2738 El Salto Educativo: la Educación, eje del desarrollo del país. Bogotá
- Corporación para el Desarrollo de la Educación Básica -CORPOEDUCACIÓN (2001) Situación de la educación básica media y superior en Colombia". Casa Editorial El Tiempo. Bogotá
- CRECE (1999) Evaluación de Impacto del Programa Escuela Nueva Post-primaria en la Zona Rural del Departamento de Caldas. Informe final. Manizales
- _____ (2001) Alternativas para la expansión del acceso a la secundaria en las zonas rurales: el Sistema de Aprendizaje Tutorial –SAT y la expansión del modelo de Escuela Nueva a la post-primaria. Documento de trabajo presentado para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Washington
- _____ (2002 a) Evaluación de los impactos parciales y potenciales del Programa Escuela y Café. Informe final. Manizales
- _____ (2002 b) Evaluación de impactos parciales del programa Escuela Virtual. Informe final. Manizales
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE (1996) XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda – 1993. Bogotá
- _____ (2002) Caracterización del sector educativo. Bogotá
- Departamento Nacional de Planeación –DNP (1993) Perfil de Pobreza para Colombia, Bogotá
- _____ (1998), La Paz: El Desafío para el Desarrollo, TM Editores, Bogotá.
- _____ Misión Social (1997) *La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos* en Revista Planeación y Desarrollo Vol. XXVIII N° 1, Enero-Marzo. Bogotá
- _____ Misión Social, PNUD (1998) Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998. TM Editores. Bogotá
- _____ (1999), Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999, TM Editores. Bogotá

- _____ PNUD Agencia Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI. Programa Nacional de Desarrollo Humano –PNDH (2003) Diez años de Desarrollo Humano en Colombia. Alfaomega colombiana. Bogotá
- _____ (1998) Sistema de Indicadores Sociodemográficos -SISD Boletín N° 16 Pobreza, Bogotá
- _____ (1999) Boletín N° 19 La Educación en Cifras, Bogotá
- _____ (1999) Boletín N° 20 Indicadores de Política Social, Bogotá
- _____ (2000) Boletín N° 26 Coyuntura Económica e Indicadores Sociales, Bogotá
- _____ (2001) Boletín N° 28 Eficiencia del Sistema Educativo, Bogotá
- _____ (2001) Boletín N° 30 Coyuntura Económica e Indicadores Sociales, Bogotá
- _____ (2001) Boletín N° 31 Impacto Social de la Crisis, Bogotá
- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia –FEDECAFÉ. CORPOEDUCACIÓN (2000) Estrategia educativa: políticas, programas y portafolio de servicios. Programa de Reestructuración Cafetera. Bogotá
- Gallego, L y R. Ospina (1998) Escuela Nueva dimensionada en la Educación Básica Post-primaria Rural de Caldas. Manizales
- Gamboa, C., F. Torné y G. Correa (1997) Sistematización y caracterización de una experiencia de educación para el campo: el Sistema de Aprendizaje Tutorial-SAT. Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias -FUNDAEC, Cali
- Gómez, A y M. Duque (1998), Tras el Velo de la Pobreza, TM Editores, Bogotá.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE (1998) Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y factores asociados en Tercero y Cuarto Grado. UNESCO – OREALC. Santiago
- Lora, E. y A. Herrera (1994) *Ingresos rurales y evolución macroeconómica* En: Competitividad sin Pobreza. TM Editores. Bogotá. pp. 31-51
- May, E. (1996), La Pobreza en Colombia. TM Editores. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional – MEN (1986) Programa de Educación Continuada de CAFAM. Documento presentado en el Seminario-taller Latinoamericano sobre Evaluación de Programas de Alfabetización y Educación de Adultos (Bogotá, Colombia, 7-11 de julio/1986)
- _____ (1996) Plan Decenal de Educación 1996-2005. Educación para la Democracia, el Desarrollo, La Equidad y la Convivencia.
- _____ (1998) Educación para la población rural: Balance prospectivo. Bogotá.
- _____ (1999) Educación para Todos: evaluación del año 2000. Informe nacional Colombia. Bogotá.
- _____ (2003) La Revolución Educativa, Plan Sectorial de Educación 2002-2006. Bogotá

- Naspirán, J. (2003) *Proyecto Educación para el sector rural –PER: un proceso creciente en función de la equidad educativa en Colombia* en Revista Perspectivas Universitarias N° 12 Año 8, junio. Bogotá
- Organización Panamericana de la Salud –OPS. Organización Mundial de la Salud –OMS (2000) La Juventud colombiana en el naciente Milenio. Vía Internet en: http://www.col.ops-oms.org
- Observatorio de Coyuntura Socioeconómica –OCSE (2002), Boletín No. 12: Desplazamiento Forzado en Colombia, Bogotá.
- Pardo, C. (1999) *LLECE: Educación rural en Colombia, ¿La mejor del país?* en Revista Alegría de Enseñar No. 39 Abril-Junio. Bogotá
- Parra, F y C. Cruz (1996) La educación rural de la utopía a la realidad. Fondo Resurgir –FES. Corporación Universitaria de Ibagué. UNICEF. Ibagué
- Parra, R. (1996) La escuela rural. Tomo II. Serie Escuela y modernidad en Colombia. TM Editores. Bogotá
- Perfetti, M., P. Arango y S. Leal (2001) *Alternativas exitosas de la educación rural en Colombia* en Revista Coyuntura Social No. 25 FEDESARROLLO, Bogotá.
- Presidencia de la República – DNP (1991) "La Revolución Pacífica" Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994.
- _____ (1995) El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998
- _____ (1999) Cambio para Construir la Paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002
- _____ (2002) Hacia un Estado Comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006
- PROFAMILIA (2000), Salud Sexual y Reproductiva en Colombia. Bogotá.
- PROFAMILIA. Demographic and Health Surveys–DHS (1991) Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud 1990, Bogotá
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, (2003) Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia 2003: Conflicto Callejón con Salida. Bogotá
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe –PREAL. CORPOEDUCACIÓN. Fundación Restrepo Barco (2003) Entre el avance y el retroceso: Informe de progreso educativo Colombia. Bogotá.
- Proyecto Multinacional de Educación Básica –PRODEBAS (1995) Serie Documentos de Trabajo *Post-primaria Rural con metodología Escuela Nueva Escuela Hojas Anchas, Supía, Caldas*. N° 9 Bogotá
- _____ (1995) Informe del segundo corte evaluativo PRODEBAS Colombia N° 12. Bogotá
- Psacharopoulos, G., C. Rojas y E. Vélez (1992) Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva. Is multigrade the answer? World Bank, Washington.
- República de Colombia (1991) Constitución Política de Colombia
- _____ Ley 60 de 1993
- _____ Ley 115 de 1994
- _____ Ley 375 de 1997

- _____ Ley 715 de 2001
- Schiefelbein, E. (1993) En busca de la escuela del siglo XXI ¿Puede darnos la pista la Escuela Nueva de Colombia?. UNESCO. Santiago
- Torné, F. y G. Correa (1995) Para salvar las barreras. El Sistema de Aprendizaje Tutorial – SAT. FUNDAEC, Cali
- UNESCO (2000) Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. París
- UNESCO-OREALC (2001) Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-2000. Proyecto Principal de Educación. Santiago
- Villegas, L. (2000) El Sistema de Aprendizaje Tutorial SAT: una propuesta educativa para el desarrollo rural humano, armónico y sostenible. Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial "Educación y Pobreza: Incluyendo a los Excluidos" (Madrid, España, 29-31 de Marzo/2000)
- Zamora, L. (1999) La educación inicial en zonas rurales de Colombia: situación, perspectivas y condiciones para su implementación y expansión. Universidad Pedagógica Nacional – CINDE. Bogotá

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN HONDURAS

Preparado por Russbel Hernández[1]

[1] Investigador-Docente y Coordinador de la Maestría en Investigación Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras. M.Sc. Política Económica con mención en Economía Ecológica y Desarrollo Sostenible de la UNA, Costa Rica.

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente documento se presenta el fenómeno de la educación que se imparte en el área rural de Honduras. Se hace una revisión de las características de la población rural y del sistema educativo nacional precisando el impacto de la educación en el área rural, en el período 1990–2003 y en los aspectos de cobertura, recursos humanos y materiales, currículo, infraestructura y resultados del proceso educativo.

También se hace una presentación de las políticas orientadas a la educación en el área rural así como de 20 experiencias desarrolladas en el país y que están más vinculadas con la búsqueda de solución de los múltiples problemas que enfrenta la educación en ésa área.

En Honduras no existe educación primaria rural; la oferta educativa es uniforme para toda la población, independientemente de la zona de su residencia. En el área rural las condiciones educativas son deficitarias en infraestructura, materiales educativos y recurso humano. No se adecua la propuesta curricular a las características del entorno rural y aunque se desarrollan diversos proyectos orientados a su mejoramiento, los resultados siguen siendo inferiores a los que se obtienen en el área urbana.

En el período analizado las propuestas de gobierno han planteado políticas para la educación en el área rural encaminadas a mejorar cobertura, construir aulas, disminuir el analfabetismo y dotar de materiales educativos. Sólo muy recientemente se plantean la reforma curricular, la participación comunitaria y la evaluación externa de los resultados de la educación, sin mayores implicaciones para la educación de la mayoritaria población rural de Honduras.

INTRODUCCION

La educación básica ha sido la prioridad en las políticas educativas de Honduras en las últimas décadas, tal como se registra en los documentos oficiales.

Este trabajo se concentra en la caracterización de la situación de la educación básica de niños y de adultos en el área rural, analizando las tendencias manifiestas en la atención de este nivel educativo, en ésta área en particular, en el período transcurrido desde 1990 a la fecha.

El documento se estructura en cinco partes esenciales identificadas como capítulos. En el primer capítulo se aborda una breve reseña de los antecedentes generales que hace referencia a los aspectos histórico, social, económico y político del contexto hondureño.

El segundo capítulo incluye la descripción del sistema educativo destacando sus características principales de organización, financiamiento, cobertura y logros en el aprendizaje.

En el tercer capítulo se aborda el impacto de las decisiones en la atención de la educación para la población rural .

El capítulo cuarto hace una presentación de las políticas educativas ejecutadas desde 1990, en relación con la educación básica en el área rural, especificando las acciones y estrategias de cumplimiento. El quinto capítulo recoge la caracterización de algunas iniciativas llevadas a cabo para enfrentar las demandas planteadas por la educación de la mayor parte de la población hondureña que reside en el área rural.

Finalmente se incluyen las conclusiones generales tratando de identificar las tendencias que ha presentado la educación en el área rural de Honduras.
El estudio fue solicitado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), en colaboración con la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), por encargo de la UNESCO y la FAO. Se espera haber dado cuenta de la evolución de la educación en el área rural hondureña, en el período analizado, relevando sus características esenciales.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES GENERALES

Honduras es una república de 112.492km^2, ubicada en el centro de la región centroamericana. Limita con Guatemala, El Salvador y Nicaragua y tiene costas al norte, en el Mar Caribe y al sur, en el Océano Pacífico. Es el segundo país más extenso de la región después de Nicaragua. Más del 80% de su territorio está ocupado por montañas, con suelos predominantemente de vocación forestal. La cubierta de bosques se ha ido disminuyendo debido a la explotación incontrolada.

El país está organizado en 18 departamentos y uno de ellos, Islas de la Bahía, en el Mar Caribe, es de carácter insular.

La población hondureña, según el censo 2001, ascendió a 6.535.344 con una densidad de 58,1 habitantes por km^2. Ésta se eleva a más de 306,5 habitantes por km^2 en el departamento de Cortés en el norte del país y desciende a 4,0 habitantes por km^2 en Gracias a Dios en el extremo oriente[1].

La tasa de crecimiento poblacional es de 2,64, una de las más altas en el continente americano. El 54,4% de la población reside en el área rural, el 20% se concentra en las ciudades de Tegucigalpa, la capital y centro del gobierno, y en San Pedro Sula, la principal ciudad industrial ubicada en el norte del país. Estas dos ciudades se ubican en el denominado corredor central, el área de mayor desarrollo que integra parte de seis departamentos (Cortés, Atlántida, Francisco Morazán, Comayagua, El Paraíso y Choluteca). Más de la mitad de la población hondureña, según el censo 2001, habita en este corredor. Casi el 50% de la población hondureña tiene menos de 15 años, la esperanza de vida es de 70,7 años (INE 2001).

La población hondureña es predominantemente mestiza, con presencia de varios grupos étnicos aborígenes que constituyen cerca del 1,5%, entre los cuales sobresalen los Misquitos, Garífunas, Lencas, Chorties, Pech, Tawakas y Tolupanes. Los Garífunas son de origen africano. También se cuenta con la presencia de minorías de origen árabe-palestino y asiático.

La mayoría de la población hondureña es católica y el español es la lengua predominantemente hablada en el país, con excepción de las Islas de la Bahía y algunas pequeñas comunidades negras del litoral atlántico donde se habla el inglés. Recientemente han surgido varios núcleos de distintas denominaciones religiosas que han adquirido alguna presencia pública.

Hasta 1502 el territorio hondureño fue habitado por distintos grupos aborígenes. La colonización española se realizó a través de la ocupación del territorio mediante el sistema de “encomiendas”, la explotación minera, algunos cultivos agrícolas y la crianza del ganado.

[1] Instituto Nacional de Estadística (2002). Censo 2001 cifras ajustadas por Omisión Censal Tomo 1 Tegucigalpa.

La independencia formal de Honduras se obtuvo el 15 de septiembre de 1821. Enseguida se anexó al imperio mexicano de Agustín de Iturbide y luego el 1 de julio de 1823, integró la República Federal de Centroamérica de la que se retiró en 1838 para convertirse en república libre, soberana e independiente.

El país vivió una etapa de guerras civiles hasta 1876 en que se sucede el gobierno del presidente Marco Aurelio Soto y su principal ministro Ramón Rosa quienes impulsaron una serie de reformas jurídicas y organizativas con el fin de modernizar el estado hondureño siguiendo las ideas liberales surgidas en Europa y Estados Unidos de América.

La apertura a la inversión extranjera continuó dándose en los gobiernos que se sucedieron a tal grado que "en las primeras décadas del siglo veinte, transnacionales norteamericanas realizaron fuertes inversiones en la producción del banano el cual llegó a representar más del 90% de las exportaciones y en el año 1924, Honduras se constituyó en el más grande exportador de bananos del mundo"[2].

De nuevo se sucedió un período de guerras civiles que concluyeron con el ascenso al poder de Tiburcio Carías Andino quién encabezó un régimen dictatorial desde 1933 a 1948. A partir de 1949, bajo la influencia del gobernante Juan Manuel Gálvez se dio inicio a una etapa de transformaciones económicas e institucionales que se han mantenido hasta la fecha.

"La crisis política centroamericana de la década de los 80, la deuda externa, el agotamiento del modelo de industrialización por la sustitución de importaciones y un contexto proclive a la liberalización de los mercados, están en la base del proceso de democratización y de los programas de ajuste estructural que constituye la nota dominante de los gobiernos de la década del 80 y de la década del 90[3].

Tradicionalmente la economía hondureña ha dependido del sector agropecuario. Las exportaciones se han centrado en productos agrícolas (banano, café), y más recientemente en camarones y langosta, representando más del 50% de las mismas en 1996[4]. De igual manera el sector agropecuario generó más de un tercio (34,9%) de los puestos de trabajo para la población económicamente activa. No obstante, la actividad maquiladora viene destacándose en la economía hondureña desde su surgimiento en 1987, a tal grado que "el valor generado en divisas durante 2001 superó individualmente el de los principales productos tradicionales de exportación: café ($ 160,7 millones), banano ($ 204,1 millones), camarón y langosta ($ 207,0 millones)[5].

El Producto Interno Bruto ha tenido una tendencia de inestabilidad en su evolución a lo largo de la década, tal como se puede apreciar en la secuencia que se presenta a continuación:

---

[2] SE/GTZ. Educación y Desarrollo. Estudio Sectorial. Plan Decenal. 1997, Pág. 13.
[3] Idem Pág. 14.
[4] Banco Central de Honduras. Honduras en Cifras 1996.
[5] www. bch.hn Actividad Maquiladora en Honduras. Acceso 06.08.03.

Cuadro 1: Honduras. Tasa de crecimiento Producto Interno Bruto. 1989–2002

Año	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Tasa	4,3	0,1	3,3	5,6	3,7	1,6	3,6	3,0	4,0	2,6	-1,9	5,7	2,6	2,5

Fuente: Banco Central de Honduras (BCH).

Esta situación se ha complicado por la existencia de altas tasas anuales (más de un dígito) de inflación en todo el período. Otros factores que han limitado el crecimiento efectivo de la economía hondureña en la década de los años 90 es el elevado monto de la deuda externa que pasó de US$ 3.571,6 millones en 1990 (127,3% del PIB) a US$ 4.058,6 millones en 1996 y a US $ 4.715,0 en 2002; así como por el elevado déficit fiscal, el deterioro de la balanza comercial y el desequilibrio en la balanza de pagos. Más del 30% del valor de las exportaciones del país ha sido destinado al servicio de la deuda externa (amortización e intereses).

La población económicamente activa pasó de 1,9 millones de personas en 1995 a 2,3 millones en el 2001, siendo mayor el crecimiento en el área urbana. Esta población está afectada por las altas tasas de desempleo abierto y de subempleo, sobre todo en el área rural, lo que implica bajos ingresos per cápita para amplias capas de la población y la acentuación de los niveles de pobreza durante el período. El PIB per cápita descendió de US$ 765,6 en 1980 a US $ 715,7 en 1994 recuperándose levemente en 2002 con US$ 724.

Existe una estrecha correlación entre pobreza y nivel de educación. Los departamentos que tienen los mayores niveles de analfabetismo son también los más pobres. Honduras se caracteriza también por sus altos niveles de inequidad social. Durante la última década se ha producido una concentración en la distribución de ingresos del país: el 10% de la población con menores recursos capta el 0,9% del ingreso, mientras que el 10% de ingresos superiores capta el 42,6%[6].

Por otro lado, desde el punto de vista político, Honduras vive un período de mayor estabilidad constitucional desde 1980 en que se eligen autoridades gubernamentales cada cuatro años. Es así que en los últimos 20 años se han sucedido seis gobiernos elegidos por el voto popular, cuatro de ellos correspondientes al Partido Liberal y dos (incluyendo el actual) al Partido Nacional, que son y han sido los partidos mayoritarios en Honduras.

En el período analizado se ha dado un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil con mayor participación ciudadana y la consolidación de las estructuras estatales y no estatales de defensa de los derechos humanos, de las mujeres, de los niños y de los grupos étnicos.

[6] Embajada de Suecia /BID 2003 Honduras: Hacia un Sistema Tributario más transparente y diversificado. Resumen Ejecutivo. En Diario El Heraldo, 10-11-03

1 Características sociales, culturales y económicas de la población rural en Honduras.

En Honduras siempre ha predominado la población rural. Según CELADE en 1995 la zona rural contaba con 3.143.692 habitantes. El censo de población y vivienda de 2001 registró una población rural de 3.268.852 habitantes representando el 54,4%. De acuerdo con el censo de 2001 es rural la población habitando en 3.731 aldeas y 30.591 caseríos distribuidos en todo el país que totalizan de 3.556.638 personas representando el 54,4%. De esta población el 51% son hombres, que corresponden a 1.816.541.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2002 "la pobreza ha desminuido desde los noventa, pero disminuye a cuenta gotas; la precariedad del trabajo ha aumentado y, aunque muchos sectores alcanzan a insertarse con mayor dinamismo y ventaja en el sistema económico, otros sectores sociales quedan a la deriva por la falta de capacidad y oportunidad para integrarse en una sociedad que se moderniza fraccionadamente a un ritmo muy lento"[7].

En un análisis de los indicadores del mercado de trabajo, comparando los años 1990 y 1996, se establece que la población económicamente activa (PEA) masculina del área rural de Honduras, en su mayoría se desempeña en el sector primario, en la construcción y en servicios básicos en tanto que la población femenina es mayoritaria en la manufactura, comercio y servicios comunitarios sociales y personales.

La PEA rural pasó del 80% al 76,2% en el sexo masculino en el período 1990 a 1996, en tanto la femenina se ha ido incrementando tal como se observa en el cuadro siguiente:

[7] PNUD Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2002.

Cuadro 2 Mercado laboral. Población económicamente activa por área geográfica, según rama de actividad económica y sexo, Honduras mayo 1990 y abril 1996 (porcentaje)

Rama de actividad económica y sexo	Total Nacional		Distrito Central		San Pedro Sula		Resto Urbano		Rural	
	Mayo 1990	Abril 1996	Mayo 1990	Abril 1996	Mayo 1990	Abril 1996	Mayo 1990	Abril 1996	Mayo 1990	Abril 1996
Rama de actividad económica	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Sector primario	42.8	34.9	1.4	0.8	1.8	0.7	18.4	15.0	68.9	60.1
Manufactura	14.1	18.0	18.4	20.6	25.9	33.4	18.7	24.0	9.5	12.0
Construcción	5.0	5.4	9.5	8.7	7.2	6.2	7.4	6.3	2.6	3.9
Servicios básicos	3.1	2.9	6.2	5.0	4.8	4.6	5.1	3.8	1.2	1.5
Comercio	14.9	17.9	21.0	24.7	26.3	28.1	21.4	24.2	9.2	11.3
Servicios financieros	1.3	1.9	4.1	5.9	4.1	4.8	1.5	1.9	0.2	0.2
Servicios com., soc. y personales	17.0	18.0	34.8	32.6	27.1	21.1	25.1	23.5	7.7	10.4
Actividades no bién especificadas	0.1	0.0	0.4	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
Buscan trabajo por primera vez	1.7	1.0	4.2	1.7	2.7	1.1	2.2	1.3	0.7	0.6
Sexo	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Hombres	70.5	67.5	55.0	56.5	57.8	57.0	61.1	59.6	80.0	76.2
Mujeres	29.5	32.5	45.0	43.5	42.2	43.0	38.9	40.4	20.0	23.8
Número base para los porcentajes	1,605.92	1,988.20	240.248	331.916	120.794	174.396	348.856	442.761	896.019	1,039.13

Fuente: EPHPM,DGEC, obtenidos de la base de datos.

Por otra parte y con relación al Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamento, se establece de manera comparativa que 9 de los 18 departamentos tenían municipios con índices bajos en 1998 y que para 2002 ya son 10 departamentos los que presentan esta condición, agudizada en cinco de los departamentos en más del 40% de su población, según aparece en el cuadro siguiente:

Cuadro 3 Municipios con desarrollo humano bajo (menor a 0,500) por departamento, 1998 y 2002

		1998					2000			
		N° DE MUNICIPIOS	N° DE MUNICIPIOS CON IDH BAJO	POBLACIÓN DEL DEPTO.	POBLACION CON IDH BAJO	POBLACION CON IDH BAJO (%)	N° DE MUNICIPIOS CON IDH BAJO	POBLACIÓN DEL DEPTO.	POBLACION CON IDH BAJO	POBLACION CON IDH BAJO (%)
01	Atlántida	8		311,343		-		344,099		-
02	Colón	10		225,290		-		246,708		-
03	Comayagua	21		318,584		-	2	352,881	26,968	7.6
04	Copán	23	15	264,174	160,741	60.8	13	288,766	158,398	54.9
05	Cortés	12		1,080,997		-		1,202,510		-
06	Choluteca	16		358,717		-		390,805		-
07	El Paraíso	19	2	319,988	15,315	4.8	2	350,054	17,073	4.9
08	Francisco Morazán	28	3	1,073,844	34,417	3.2	2	1,180,676	31,205	2.6
09	Gracias a Dios	6		60,675		-		67,384		-
10	Intibucá	17	9	163,357	92,487	56.6	10	179,862	119,487	66.4
11	Islas de la Bahía	4		34,805		-		38,073		-
12	La Paz	19	8	142,084	59,172	41.6	8	156,560	66,979	42.8
13	Lempira	28	18	228,274	154,694	67.8	19	250,067	173,966	69.6
14	Ocotepeque	16	5	98,385	23,568	24.0	6	108,029	32,550	30.1
15	Olancho	23	5	376,059	35,766	9.5	5	419,561	42,834	10.2
[illegible]	Santa Bárbara	28	14	313,526	130,041	41.5	16	342,054	160,401	46.9
[illegible]	[illegible]le	9		140,110		-		151,841		-
[illegible]	[illegible]ro	11		420,432		-		465,414		-
	Total	298	79	5,930,644	706,200	11.9	83	6,535,344	829,861	12.7

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 Y 2001, SECRETARIA DE EDUCACIÓN 2000

Los departamentos de Lempira, Copán, Intibucá, La Paz y Santa Bárbara presentan las condiciones más deficitarias en el índice de desarrollo humano conformados por los indicadores de salud, educación e ingresos. Son también los departamentos con mayor índice de población rural en el país.

Según la tabla siguiente el comportamiento de los índices manifiestan una relativa mejoría en los años en que son comparados (1998 –2002). Así el índice de educación (obtenido con la tasa de matrícula combinada de educación primaria y secundaria y la tasa de alfabetización) presentan resultados iguales o mejores en la mayoría de los departamentos del país con excepción de Intibucá, Ocotepeque, Santa Bárbara y Valle. De nuevo los departamentos de occidente del país son los que han logrado menos avance en este aspecto.

Cuadro 4 Componentes del índice de desarrollo. 1998 y 2002

DEPARTAMENTO	INDICE EDUCACIÓN 1998	INDICE EDUCACIÓN 2002	INDICE SALUD 1998	INDICE SALUD 2002	INDICE PIB 1998	INDICE PIB 2002
Atlantida	0.739	0.755	0.780	0.796	0.516	0.511
Colón	0.675	0.693	0.783	0.767	0.496	0.482
Comayagua	0.666	0.666	0.687	0.669	0.499	0.477
Copán	0.517	0.559	0.533	0.533	0.481	0.464
Cortés	0.760	0.774	0.806	0.807	0.524	0.533
Choluteca	0.611	0.638	0.743	0.745	0.490	0.475
El Paraíso	0.581	0.584	0.716	0.726	0.485	0.467
Francisco Morazán	0.791	0.807	0.851	0.853	0.539	0.552
Gracias a Dios	0.673	0.690	0.832	0.853	0.501	0.494
Intibucá	0.589	0.583	0.423	0.418	0.486	0.471
Islas de la Bahía	0.861	0.879	0.970	0.972	0.529	0.522
La Paz	0.646	0.666	0.499	0.497	0.492	0.482
Lempira	0.454	0.477	0.430	0.430	0.474	0.434
Ocotepeque	0.593	0.576	0.616	0.613	0.484	0.472
Olancho	0.579	0.594	0.771	0.767	0.488	0.464
Santa Bárbara	0.470	0.462	0.602	0.604	0.492	0.483
Valle	0.650	0.636	0.776	0.765	0.487	0.484
Yoro	0.666	0.691	0.737	0.740	0.499	0.478
País	**0.667**	**0.682**	**0.730**	**0.732**	**0.503**	**0.500**

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 y 2001, Secretaria de Educación 2000.

Con relación al índice de salud (obtenido a partir de la tasa de nutrición infantil) existe una leve mejoría, pero se presentan resultados menores en el año 2002, en 7 de los 18 departamentos. Estos son el departamento de Colón en el noreste del país, Comayagua en la región central, Intibucá, La Paz y Ocotepeque en el occidente, Olancho en el este y el departamento de Valle en el sur. El índice estático de los departamentos de Copán y Lempira en el occidente ratifica la situación de precaria salud de esta región del país.

En lo que se refiere al índice del Producto Interno Bruto per cápita (obtenido a partir de la Paridad de Poder Adquisitivo PPA), los resultados son más desalentadores en la mayoría de los departamentos del país, con excepción de Cortés al norte y Francisco Morazán en el centro. Estos dos departamentos tienen mayor concentración de población y por sus características de centro de desarrollo industrial y comercial el

primero, y de centro político el segundo, cuentan con mejores oportunidades de trabajo y mayores posibilidades de acceso a los servicios de educación y salud. Los departamentos de Lempira, Ocotepeque, Intibucá y Copán evidencian una situación de precariedad y desigualdad para esta región del país. Pero también surgen los departamentos de Comayagua, Olancho, Yoro, El Paraíso, Colón y la Paz con valores muy desminuidos en comparación con el año de 1998.

Los diferentes departamentos del país tienden a presentar diferencias de desarrollo humano profundas, que generalmente tienen lugar entre las cabeceras departamentales y los municipios. Las cabeceras son depositarias del poder político y centro de las posibilidades de cabildeo nacionales, por tanto, cuentan con apoyo en infraestructura y en otros gastos sociales, mientras que los municipios pequeños y alejados tienen escasa posibilidad de ejercer influencia en los mecanismos de toma de decisiones departamentales y nacionales.

Entre los departamentos del país que presentan un desarrollo más homogéneo se encuentra Islas de la Bahía, ya que la diferencia entre el municipio de mayor desarrollo humano y el de menor es de apenas 4,9%. Por otra parte, el departamento de Gracias a Dios muestra la mayor diferencia entre Brus Laguna y Ahuas, pues es de 10,6 puntos en el IDH.[8]

El Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2002, reporta el Índice de Pobreza Humana (IPH), que refleja el porcentaje de población que vive con carencias extremas en aspectos esenciales para el desarrollo de la vida humana. Para calcular este índice se consideró lo siguiente:

- La privación en materia de longevidad representado por el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán hasta la edad de 40 años.
- La privación de conocimientos, medido a través del porcentaje de adultos analfabetos.
- La privación de un nivel decente de vida, expresada en el porcentaje de personas sin acceso al agua potable y a servicios de salud, y en el porcentaje de niños y niñas menores de cinco años con peso moderadamente y severamente insuficiente (déficit de talla).

[8] Idem pág. 16

Cuadro 5 Índice de pobreza humana (IPH) por departamento según sexo. 2002.

INDICE DE POBREZA HUMANA (IPH) POR DEPARTAMENTO SEGÚN SEXO 2002				
	DEPARTAMENTO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
01	Atlántida	20,5	17,9	19,2
02	Colón	25,4	23,1	24,2
03	Comayagua	24,9	19,5	22,2
04	Copán	33,3	27,7	30,5
05	Cortés	19,6	18,2	18,9
06	Choluteca	27,0	22,6	24,8
07	El Paraíso	29,7	26,7	28,2
08	Francisco Morazán	16,6	13,6	15,1
10	Intibucá	28,7	35,5	32,1
12	La Paz	25,0	27,7	26,3
13	Lempira	37,1	36,2	36,6
14	Ocotepeque	34,2	29,9	32,1
15	Olancho	27,3	25,5	26,4
16	Santa Bárbara	31,1	45,6	38,3
17	Valle	30,0	25,7	27,9
18	Yoro	22,6	20,4	21,5
	Total	**23,9**	**22,2**	**23,1**

Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

En el Cuadro 5 se identifica que el IPH para todo el país es de 23,1% Esto significa que casi un millón y medio de hondureños se encuentran bajo pobreza humana, careciendo de elementos esenciales para lograr el desarrollo de sus capacidades como seres humanos. En términos de género, este índice es superior en los hombres (23,9%) que en las mujeres (22,2%).

Los departamentos con mayores privaciones humanas son Santa Bárbara (38,3%), Lempira (36,6%), Ocotepeque (32,1%), Intibucá (32,1%) y Copán (30,5%), todos de la región occidental del país. El enfoque de género del IPH muestra a Santa Bárbara con una mayor incidencia de privaciones en las mujeres (45,6%), así como Intibucá (35,5%).

En la clasificación mundial del IPH de PNUD de 2002, Honduras ocupa la posición No. 36 de un total de 88 países, debajo de Costa Rica (2) y El Salvador (32) y por encima de Guatemala (40) y Nicaragua (41).

A pesar del desarrollo y la profundización de la democratización en Honduras, en las dos últimas décadas, el examen del progreso en materia de desarrollo humano muestra que sigue pendiente el desafío de reducir la pobreza que aflige al 64,4% de los hogares del país (INE 2001a) y la **superación de los escasos logros de muchos departamentos y municipios del país.**

La reducción de la pobreza y la apertura de oportunidades para la población, para los grupos vulnerables y para las minorías, no podrá lograrse sino a través del incremento de su participación en los espacios de toma de decisiones que aún siguen cerrados o son insuficientes para avanzar en la consecución de estos logros.

Por otra parte, la visión de la sociedad desde la perspectiva de género muestra que el acceso a los espacios de participación de la mujer en la toma de decisiones políticas y sociales, así como el recibir una remuneración equitativa, sigue siendo asimétrico. Por lo tanto, un gran reto para la democracia hondureña consiste en avanzar hacia el logro de la igualdad de oportunidades de participación para ambos sexos.

La situación de pobreza y extrema pobreza en que vive cerca del 70% de la población hondureña, ubicada en su mayoría en la zona rural del país, llevó al gobierno a elaborar la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Esta iniciativa está orientada a desarrollar diferentes acciones que permitan en un corto período de tiempo incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para este propósito se creó en el año 2002 el Fondo para la Reducción de la Pobreza y se planteó aprovechar tanto los programas y proyectos así como aquellos que se financien con los recursos del fondo. Se pretende con esta estrategia superar las condiciones de la mayoría de los habitantes incorporando para ellos las transformaciones siguientes:

- Fortalecimiento de los procesos de descentralización.
- Fortalecimiento de las capacidades locales, mediante la organización, capacitación y participación comunitaria.
- Incorporación de la variable ambiental y de riesgo.
- Definición de una contraparte local en especie o financiera y de un programa de continuidad de los procesos.

También se ha venido gestionando a nivel gubernamental la propuesta para que Honduras forme parte de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés), la que se encuentra en proceso de aprobación. Y que permitirá la asignación de mayores recursos para mejorar las condiciones de vida de la población, en situación de mayor pobreza.

CAPITULO II: EL SISTEMA EDUCATIVO HONDUREÑO

El sistema educativo hondureño se ha sido estructurando a lo largo de casi doscientos años. Ya en 1820 se registra la fundación de la primera escuela de primeras letras pero que realmente se concreta en 1822.

En la actualidad el sistema está dirigido por dos instituciones. La Secretaría de Educación (SE) encargada de atender los niveles de educación prebásica, básica, media y de adultos. La Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), tiene la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional.

1 Organización del Sistema.

La Secretaría de Educación está dirigida por el Despacho del Secretario de Estado, y tres subsecretarías las cuales están subdivididas en direcciones generales. A partir de 1996 se crean 18 direcciones departamentales de educación, en un intento primero de generar un proceso de descentralización educativa. También se crean las direcciones distritales, casi siempre correspondiendo a las divisiones municipales.

En realidad, hasta la fecha lo que se ha dado es un proceso de desconcentración, porque se trasladaron las funciones de dirección y organización pero no se ha hecho el correspondiente traspaso de los recursos financieros para impulsar el proceso de descentralización.

Cuadro 6 La estructura del sistema educativo

1.1 El subsistema escolarizado (educación formal).

El subsistema escolarizado comprende los siguientes niveles:

Educación Preescolar. Su duración es de tres años, organizados en tres ciclos en su modalidad formal, principalmente para niños de tres y medio a seis y medio años de edad. La modalidad no formal varía de dos meses en los Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIE) a un año en Centros de Educación Preescolar no Formal (CEPENF).

Educación Primaria. Se encuentra actualmente en proceso de reestructuración curricular, para facilitar la transición a la educación básica. Tiene una duración de seis años y está dirigida a la población de 6.5 a 13 años.

Educación Básica. Fue iniciada en 1995 y, una vez universalizada, comprenderá del primero al noveno grados, reestructurados y articulados curricularmente, divididos en los siguientes ciclos:
Primer ciclo: Comprende del 1º al 3º grados.
Segundo ciclo: Comprende del 4º al 6º grados.
Tercer ciclo: Comprende del 7º al 9º grados.

Educación Media. Actualmente tiene una duración de cinco a seis años, dependiendo de las carreras que se elijan. Comprende dos ciclos, el común y el diversificado. El primer ciclo, de tres años, es una prolongación de la educación primaria y se subdivide a su vez en ciclo de cultura general y ciclo común técnico. El segundo ciclo (diversificado) debe preparar al alumno para insertarse en el mercado laboral y/o para proseguir estudios superiores; comprende las carreras de Bachillerato, Magisterio, Comercio, Secretariado y las diversas carreras técnicas, que tienen duración distinta dependiendo de la modalidad que seleccione el alumno.

Educación Superior. Las universidades ofrecen formación que va desde tres años (en las escuelas de agricultura, agropecuaria y forestal) hasta ocho años para los casos de medicina, arquitectura, ingeniería civil o teología.
Los niveles de educación desde preescolar al nivel medio son atendidos por la Secretaría de Educación que tiene la estructura siguiente:

Cuadro 7 Organigrama de la Secretaría de Educación

1.2 La oferta educativa a nivel primario o básico.

La educación primaria tiene como objeto ofrecer los instrumentos y contenidos básicos de cultura para el desarrollo integral de la personalidad del niño; promoviendo en ellos la formación de buenos hábitos, el desarrollo de una actitud científica, hábitos de higiene, la apreciación de los valores, adecuados sentimientos espirituales y morales, las buenas costumbres y capacitándolos para la vida del trabajo.

La educación formal del nivel primario se ofrece en dos modalidades:

- La que corresponde a niños entre seis y medio a trece años, que consta de seis grados y
- La de adultos para personas de catorce años o más que consta de cuatro niveles, reconociéndose equivalencias para traslados horizontales.

1.3 Aprendizajes obligatorios.

Los programas de estudio vigentes para la educación primaria fueron aprobados en 1967 y contemplan las cinco áreas siguientes:

- Educación para la salud (educación física y deportes).
- Educación intelectual (español, estudios sociales, matemáticas y ciencias naturales).
- Educación estética (música y canto, dibujo y decorado y caligrafía).
- Educación técnica (artes industriales, educación para el hogar y actividades agropecuarias).
- Orientación.

Los contenidos de estos programas fueron revisados y actualizados en 1987–89, y a partir de ellos se elaboraron los rendimientos básicos de mayor complejidad que actualmente se han constituido en la guía del trabajo docente y de la elaboración de textos escolares de la Secretaría de Educación, para capacitar docentes y diseñar las pruebas de rendimiento escolar.

En los últimos años se ha estado conformando la propuesta de Currículum Nacional Básico que se constituirá en la guía de la oferta educativa a nivel básico.

1.4 Calendario escolar.

La Secretaría de Educación anualmente elabora un calendario que prevé un mínimo de 200 días escolares, dentro del cual hay días dedicados a actividades o festividades especiales. El año escolar debe iniciarse el 1 de febrero o el siguiente día hábil y finalizar el 30 de noviembre, considerando el período de vacaciones anuales durante los meses de diciembre y enero.

El programa de estudios de la educación primaria estipula 30 horas/clase semanales para los primeros cuatro grados y 31 para los últimos dos, señalando que cada hora de clase tendrá una duración mínima de 40 minutos y los recreos una duración máxima de 20 minutos. De manera que el inicio y fin de las actividades, así como bs exámenes, vacaciones y feriados, tienen una programación unificada que solamente se modifica por la feria anual de las comunidades u otros casos muy especiales, que expresan algunas diferencias regionales.

La Secretaría de Educación autoriza a los centros de educación primaria que ofrecen formación bilingüe iniciar sus años lectivos en septiembre y finalizarlos en junio, adaptándolos a la programación vigente en los Estados Unidos de América u otros países del hemisferio norte. También incluyen algunas festividades y feriados relacionados con la cultura de esos países. En contraste, no existe una adaptación del

calendario escolar que permita a los niños de las áreas rurales incorporarse a los trabajos de siembra y cosecha sin perder sus clases o evaluaciones.

1.5 Modalidades alternativas de educación primaria.

La enseñanza básica extraescolar, también denominada educación de adultos, atiende a la población mayor de catorce años que no tuvo la oportunidad de realizar estudios regulares de educación primaria.

Si el alumno tiene doce o trece años puede ingresar a la modalidad de educación de adultos mediante constancia que justifique que trabaja u otro motivo de peso, a discreción de los Directores de Escuela y los Directores Distritales.

Para los cursos de alfabetización por radio o de formación profesional informal los requisitos son establecidos por cada institución que proporciona el servicio educativo específico, como el Instituto de Formación Profesional (INFOP), o el Consejo para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras (CADERH).

Los programas de estudio de la educación primaria para adultos están estructurados en cuatro niveles, estableciéndose la siguiente correspondencia respecto a los seis grados de la educación primaria para niños:

- Primer nivel = primer grado,
- Segundo nivel = segundo y tercer grados,
- Tercer nivel = cuarto y quinto grados,
- Cuarto nivel = sexto grado.

La correspondencia con la educación primaria es limitada, ya que en educación de adultos, los programas consideran únicamente cinco áreas de formación: matemáticas, estudios sociales, español, ciencias naturales y formación humana, con una frecuencia promedio de cinco horas/área semanales.

A partir de 1996 se inicia la oferta de la modalidad educativa de la educación básica con la apertura de 35 Centros de Educación Básica (CEB) originalmente destinados al área rural. El CEB en Honduras es un centro de educación primaria de seis grados en el cual se ofrecen el séptimo, octavo y noveno grados. Con esto se extiende la posibilidad de que los niños del área rural puedan continuar sus estudios hasta el noveno grado sin tener que abandonar su comunidad por carecer ésta de un centro de educación media.

Esta oferta compensatoria se ha incrementado, no necesariamente sólo en el área rural sino que, por motivos políticos, los mismos se han creado también en zonas urbano marginales. Presenta enormes debilidades en cuanto a la gestión y a la atención con calidad en la formación de los alumnos, pues se constituye en una oferta que requiere mejorarse para asegurar una educación de mayor relevancia a grandes cantidades de jóvenes que carecen de oportunidades en las zonas rurales donde residen.

1.6 Estructura de financiamiento.

En 1996, Honduras destinaba el 4,7% del PIB como gasto público en educación. Del total ejecutado ese año un 85,5% provino del gobierno, es decir, de recursos recaudados a través de impuestos; 9,2% fueron recursos del exterior (préstamos y donaciones); 1,5% correspondieron a pagos de las familias a instituciones educativas y un 3,8% corresponde a aportes de empresas públicas y privadas. La tendencia se ha mantenido casi constante en los últimos años.

1.7 El proceso de ejecución presupuestaria.

Similar a lo que ocurre con la formulación y definición, la ejecución del presupuesto de la SE está, básicamente, centralizado en la Secretaría de Finanzas. En promedio, un 65% del presupuesto de educación está constituido por salarios del personal y un 25% por transferencias a organismos nacionales e internacionales. Ambos grupos de gasto constituyen un 90% del presupuesto y son ejecutados directamente por la Secretaría de Finanzas, con cargo al presupuesto de educación.

A nivel departamental, no se maneja ningún tipo de recursos, a excepción de los fondos recaudados por los institutos de educación media en concepto de matrícula y otros cobros autorizados por la SE, los cuales son administrados y ejecutados directamente por los institutos recaudadores, en forma extra presupuestaria.

2 Financiamiento Externo.

En 1997 se ejecutaban en el país 57 proyectos con una inversión en curso de US$ 184 millones. De estos proyectos, 23 eran apoyados por organismos multilaterales y representaban un monto de aproximadamente US$ 100 millones (54% del total de organismos como OPEC, PNUD, BCIE, UE, BID y BM). Treinta y cuatro proyectos contaban con apoyo de fuentes de cooperación bilateral, que contribuyeron con un monto de US$ 84 millones (46% del total de los fondos recibidos, los países cooperantes eran EEUU, Suiza, Japón, Holanda, Francia, España, Canadá y Alemania). Estas cifras demuestran la importancia que la cooperación externa tiene para la educación del país.

La principal beneficiaria de esta cooperación es la SE, quien ejecutaba 11 proyectos financiados por fuentes multilaterales, por un monto de US$ 41,3 millones y 10 proyectos financiados con recursos de cooperación bilateral, por un monto de a US$ 61,9 millones. Entre ambas fuentes la inversión ascendió a un total de US$ 103,2 millones, que representa el 56% de los fondos en ejecución. En cuanto al destino de los fondos para educación por rubro 63,2% se invierte en educación formal, 15,3% en educación no formal y el 21% restante en infraestructura educativa.

3 Matrícula en Educación Primaria

Según la estadística de 1996, la matrícula fue de 1.032.595 alumnos, 50.5% niños y 49,5% niñas; 39,6% en el área urbana y 64,4% en el área rural. El cuadro siguiente presenta las tendencias en cuanto al crecimiento de la cobertura, en las que se mantiene la presencia mayoritaria de la educación para la población rural.

Cuadro 8 Tasas de crecimiento de la matrícula de educación primaria y proyecciones al año 2000, según área, modalidad de administración y sexo.

	Tasa	Matrícula		Proyecciones		
Variables	**Crecimiento**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Oficial	2,1	971.963	992.374	1.013.213	1.034.490	1.056.214
Privada	2,5	60.632	62.147	63.700	65.292	66.924
Urbana	1,5	398.284	404.258	410.321	416.475	422.722
Rural	2,5	634.311	650.263	666.592	683.307	700.416
Masculino	2,1	517.812	528.413	539.231	550.271	561.538
Femenino	2,2	514.783	526.108	537.682	549.511	561.600
Total	**2,2**	**1.032.595**	**1.054.521**	**1.076.913**	**1.099.782**	**1.123.138**

La mayoría de las escuelas oficiales en que se atiende la educción primaria es de la 3ª y 4ª categoría, que corresponden a escuelas con matricula menor a 150 alumnos, atendidos por uno o dos maestros. En los departamentos de Lempira, Ocotepeque, El Paraíso y la Paz casi el 90% de las escuelas son de 3ª y 4ª categoría lo que representan una matrícula bastante reducida, atendiendo varios o todos los seis grados de la escuela primaria y en su mayoría atendidos por un solo maestro.

4 El aula en el área rural.

A pesar de los esfuerzos que ha hecho la SE para convertir las escuelas unidocentes en bidocentes, a nivel nacional en 1995 un 34,5% de los maestros de desempeñaban en escuelas unidocentes con aulas multigrado, y en 1996 el 42% de escuelas eran unidocentes.

Las dificultades metodológicas en el aula multigrado son evidentes no solamente por el elevado número de grados (entre 4 a 6) a cargo de un solo docente, sino también por la inadecuada formación inicial que recibió el maestro. Este proceso formativo no lo preparó para la gestión curricular en un aula multigrado a partir de los programas y textos oficiales que son homogéneos para todas las escuelas. Los maestros tienden a seguir las secuencia planteada en dichos textos en cada uno de los grados y asignaturas, como si estuviesen a cargo de un solo grado.

Los docentes inician la sesión de clase proporcionando las instrucciones para el trabajo a los grados superiores, mientras que los demás niños esperan su turno. A los alumnos de cada grado les indica los temas a abordar y la página o páginas del fascículo o de la guía correspondiente que deben desarrollar. Finalmente, se dedica a los alumnos de los primeros grados para proporcionarles atención directa durante el tiempo restante. En general, se puede decir que el maestro dedica atención directa durante más tiempo a los grados inferiores y no puede realizar un seguimiento de aprendizaje de los demás grados. No se observa un buen aprovechamiento, en cuanto se dan tiempos muertos, es decir espacios en que los niños esperan la atención del maestro por tener alguna duda o para que le revisen su trabajo.

Si bien se ha extendido la práctica de organizar a los niños en grupos para el aprendizaje, esta organización no pasa en muchos casos de ser un arreglo meramente físico, porque todavía persisten dificultades de carácter funcional y físico para hacer efectivo el trabajo en equipo.

A esto contribuye la falta de adecuación de las aulas, del mobiliario para el trabajo multigrado, así como la falta de entrenamiento adecuado de los mismos docentes. En muchos casos las escuelas rurales unidocentes cuentan con un solo pizarrón grande ubicado en la parte frontal del aula y con pupitres bipersonales bastante pesados para su movilización por los niños.

5 Logros de aprendizaje.

El sistema formal de educación pública está presente en todos los niveles de educación, pero es en el nivel primario donde hay mayor presencia, más del 90% de los servicios de educación primaria son ofertados por el Estado. Hacer obligatoria la educación básica significará, en muchos casos, expandir las escuelas del nivel primario hasta el tercer ciclo, de ahí que es conveniente analizar la calidad de la educación que actualmente se tiene en los dos primeros ciclos (primaria) y la calidad que se entrega en el tercer ciclo.

El proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMEB), promovió estudios detallados sobre los resultados de la educación en Honduras. La Unidad de Medición de Calidad Educativa (UMCE) ha llevado a cabo la mayor parte de estos estudios. Estos estudios muestran series de tiempo para ver de manera objetiva el desempeño de 560 escuelas y de 33 mil estudiantes en pruebas de matemáticas y español entre 1997 y 2000. Los resultados de las pruebas se muestran en la tabla de Prueba de Desempeño del Cuadro 7. Las únicas mejoras que se puede observar de estos resultados se aprecian a nivel nacional en matemática de tercero y sexto grados entre 1997 y 1998. Con esta excepción, todo indica que la calidad de la educación ha estado bajando en los últimos años en los dos primeros ciclos de educación básica.

Cuadro 9. Prueba de estudiantes 1997–2000 (% de alumnos que pasan la prueba)

	1997	1998	1999	2000	% de cambio 1997-2000
Nacional					
Español - 3r grado	40	41	42	41	2
Español – 6 grado	46	47	n.d.	46	0
Mate. - 3r. grado	36	43	43	43	19
Mate. - 6 grado	35	40	n.d.	39	11
Rural					% de cambio 1998-2000
Español - 3 grado	n.d.	37	37	37	0
Español - 6 grado	n.d.	44	n.d.	43	-2
Mate. - 3 grado	n.d.	41	40	40	-2
Mate. - 6 grado	n.d.	38	n.d.	37	-3
Urbano					
Español - 3 grado	n.d.	49	46	45	-8
Español - 6 grado	n.d.	52	n.d.	49	-6
Mate. - 3 grado	n.d.	46	46	45	-2
Mate. - 6 grado	n.d.	43	n.d.	41	-5
Público					
Español - 3 grado	n.d.	49	41	40	-18
Español - 6 grado	n.d.	52	n.d.	46	-12
Mate. - 3 grado	n.d.	48	43	42	-13
Mate. - 6 grado	n.d.	43	n.d.	39	-9

Fuente: Reportes de UMCE.
* El porcentaje para pasar la prueba fue de 66%.

Por otro lado, se puede observar que el desempeño de las escuelas privadas sobre todo el de las bilingües, ha sido mejor que el de las públicas. Sin embargo, la diferencia no es tan significativa como se podría esperar; ya que el rendimiento de la educación privada es apenas 10% mayor que el de la pública.

Hasta ahora no se tienen series de desempeño para los grados 7, 8 y 9; pero con la preparación que llegan los niños al 7 grado y las condiciones en las que opera el tercer ciclo, es de esperar que el desempeño sea similar al de los primeros niveles. Para mejorar la calidad de la educación básica e incrementar la probabilidad de que los niños de familias pobres puedan acceder al tercer ciclo y a la educación media, es necesario que se propague la percepción de que los niños deben permanecer hasta los 16 años y que el buen desempeño escolar está ligado a un incremento sustancial en los ingresos de las personas.

El Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje y Matemática de Educación Básica muestra que los resultados de Honduras son poco alentadores. En Lenguaje se obtuvieron resultados similares a la mayoría de los países, mientras que en matemática los resultados son considerablemente más bajos. En ambas disciplinas evaluadas, los resultados para los dos grados (3º y 4º) están bajo la mediana regional. Los niños leen pero presentan dificultades para comprender lo que leen; y en Matemática, los resultados son más bajos que en Lenguaje para todos los estratos evaluados (ciudades grandes, urbano, rural, público y privado). Los alumnos de 3º y 4º grados no logran superar el porcentaje de exigencia correspondiente al nivel más

básico, lo que indica que en estos grados hay dificultades para reconocer signos y situaciones matemáticas de tipo básico.

Cuadro 10 Resultados de la evaluación de la calidad de la educación

	ESPAÑOL				MATEMATICA		
	Mediano país	Mega-Ciudad	Urbano	Rural	Mega-Ciudad	Urbano	Rural
Cuba	343	346	347	333	351	354	345
Argentina	263	278	263	244	271	251	235
Chile	259	257	265	233	253	247	228
Brasil	256	264	256	237	240	245	227
Venezuela	242	250	241	241	245	245	233
Colombia	238	258	228	234	242	235	245
Bolivia	232	246	242	217	251	238	231
Paraguay	229	n/a	240	222	n/a	237	229
Méxjco	224	242	230	216	234	222	222
Perú	222	250	224	207	227	219	215
República Dominicana	220	246	212	217	229	230	212
Honduras	**216**	**232**	**224**	**209**	**221**	**220**	**205**
Costa Rica	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p

Fuente: UNESCO/OREALC Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 1998, 2000
Los datos representan la mediana del país, estandarizada a una media regional de 250.
np = no publicado

CAPITULO III: IMPACTO DE LA EDUCACIÓN EN EL ÁREA RURAL EN HONDURAS

Tal como se afirmó anteriormente la educación básica en Honduras tiene una oferta uniforme, independientemente del área en la que se desarrolla. No existe una educación destinada específicamente para el área rural, no se regionaliza ni se adapta el currículo ni la metodología a una realidad cualitativa y cuantitativamente diferente. A continuación se analiza la situación de la oferta educativa en Honduras y su impacto en la población del área rural.

1 Analfabetismo

Es importante destacar que el analfabetismo sigue constituyéndose en uno de los problemas más serios para el crecimiento económico y para el desarrollo humano del país en general[9], ya que todavía en el año 2001 permanece una tasa del 20% a nivel nacional (INE 2001).

Aun así, hay que destacar que el área rural ha mostrado una reducción en el analfabetismo, ya que en el año 1990 existía una tasa de 36,9% y 11 años después en el año 2001 se encontró una tasa de 28,4%, es decir, que en este período se redujo en un 8,5 puntos porcentuales, siendo mayor ésta reducción que el promedio nacional que solo tuvo una reducción de 6,3 puntos porcentuales.

Cuadro 11 Tasas de analfabetismo en Honduras, según área. 1990-1999, 2001

Años	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2001**
Total Nacional	26,3	21,9	20,8	21,4	19,4	20,0	20,4	20,4	19,1	19,3	20,0
Área Rural	**36,9**	**29,8**	**28,8**	**29,9**	**27,1**	**28,0**	**28,9**	**28,5**	**26,6**	**27,2**	**28,4**
Área Urbana	13,2	12,2	11,1	11,1	10,4	10,6	10,8	11,2	10,8	10,5	9,4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples. DGEC.1990-1999 y Censo de Población XVI. 2001. INE. Citados en Plan Todos con Educación. Honduras 2003-2015 (FTI-EFA). SE.2002; PNUD Honduras 2000:223 y UMCE,2003:101

También hay que destacar que en Honduras el alfabetismo se mide usualmente preguntando a la persona si sabe leer y escribir, aunque la noción de alfabetismo debe reconsiderarse de acuerdo con los cambios que se están dando en la producción, transmisión y uso del conocimiento y ahora ya se habla de analfabetismo científico, tecnológico e informático[10]. Por lo tanto, hay que considerar también que el impacto de la educación para la población rural en la reducción del analfabetismo es muy reducido y queda mucho por alcanzar.

[9] (PNUD, 2000:107)
[10] PNUD, 2001, Informe Desarrollo Humano, Honduras 2000

2 Nivel Preescolar

La atención a los niños y niñas en edad preescolar del área rural ha sido mejorada, ya que el comportamiento de la matrícula se ha incrementado considerablemente desde un 34,6% en 1990 (respecto al total de preescolares matriculados) hasta el 54,2% en el año 1999, es decir, la tendencia ha cambiado y ahora la mayoría de preescolares están en el área rural.

Cuadro 12 Comportamiento de la Matrícula en la Educación Preescolar (1990-1999)

Año	Total	Área			
		Urbana		Rural	
		Total	(%)	Total	(%)
1990	76.558	50.079	65,4	26.479	34,6
1991	97.802	56.958	58,2	40.844	41,8
1992	118.118	64.451	54,6	53.667	45,4
1993	123.475	67.023	54,3	56.452	45,7
1994	118.030	67.060	56,8	50.970	43,2
1995	145.506	74.539	51,2	70.967	48,8
1996	163.771	83.681	51,1	80.090	48,9
1997	175.346	89.547	51,1	85.799	48,9
1998	183.361	93.368	50,9	89.993	49,1
1999	202.804	93.406	45,8	109.980	54,2

Nota: Incluye Jardines de Niños, CEPENF y CCIE en 1999. Fuente: La educación en cifras, década 1990-99. Citado en www.campus-oei.org/quipu/honduras/anexo1.pdf

El cuadro muestra que en tanto la cantidad de preescolares del área urbana se ha duplicado, en el área rural se ha incrementado 4 veces, con lo cual se puede decir que la educación preescolar muestra una tendencia favorable a mejorar la situación de los niños y niñas del área rural.

Sin embargo, cuando se analiza la tasa bruta de matrícula se encuentra que todavía quedan muchos niños del área rural sin tener acceso a la matrícula en el nivel preescolar, ya que de cada 100 niños y niñas solamente fueron matriculados 10 en el año 1990 y 35 preescolares en el año 1999, es decir, que todavía estaban quedando sin atención 65 niños y niñas de la edad preescolar. A pesar de ello, puede notarse que la Tasa Bruta de Matrícula ha subido considerablemente en el área rural en una década, siendo incrementada en 3,5 veces más entre 1990 y 1999, casi 25 puntos porcentuales más, ya que la tasa pasó de 9,81 a 34,75.

Al hacer un análisis más detallado sobre el particular puede atribuirse este incremento a las ofertas compensatorias de educación para el área rural consistente en los dos meses (diciembre y enero) de atención a los niños que ingresarán en el primer grado en el mes de febrero y que no han tenido educación preescolar. Otra oferta más

sistemática y sostenida es la de los CEPENF, en un año escolar de (febrero a octubre) no obstante las dos ofertas están atendidas por personal voluntario capacitado sobre la marcha o sin preparación académica para atender ese nivel educativo.

Cuadro 13 Tasa Bruta de Matrícula (TBM) en programas de desarrollo de la primera infancia (%). 1990-1999

Año	Área Urbana				**Área Rural**			
	Población 4-6 años	**Formal (%)**	No Formal (%)	**TBM Total (%)**	Población 4-6 años	**Formal (%)**	No Formal (%)	**TBM Total (%)**
1990	177.641	**25,58**	2,61	**28,19**	270.014	**3,76**	6,05	**9,81**
1991	181.047	**26,86**	4,60	**31,46**	275.220	**4,18**	10,66	**14,84**
1992	182.549	**28,64**	6,67	**35,31**	277.503	**3,90**	15,44	**19,34**
1993	185.439	**29,57**	6,57	**36,14**	281.896	**4,83**	15,20	**20,03**
1994	189.394	**29,77**	5,64	**35,41**	287.910	**4,65**	13,05	**17,70**
1995	194.363	**30,38**	8,33	**38,71**	295.463	**4,73**	19,29	**24,02**
1996	199.522	**32,70**	9,24	**41,94**	303.306	**5,02**	21,39	**26,41**
1997	203.316	**34,32**	9,72	**44,04**	309.074	**5,27**	22,49	**27,76**
1998	205.660	**27,43**	10,10	**37,53**	312.637	**4,21**	23,37	**27,58**
1999	207.116	**32,92**	12,18	**45,10**	314.850	**8,04**	26,71	**34,75**

Fuente: Elaborado en base a Guadamuz, et al. 1999: 53-54 y teniendo como referencia la información del Departamento de Administración del Sistema de Información (Informática). Secretaría de Educación. Honduras. En el área urbana se concentra la mayor oferta de educación preescolar formal con al menos dos años (kinder y preparatoria).

a. Nivel Primario

La matrícula de educación primaria en Honduras está concentrada en el área rural. Así, en el período 1990-1999 la matrícula ha sido de 60% de escolares en el área rural en comparación al 40% del área urbana. El comportamiento porcentual de la matrícula en el área rural no ha mostrado crecimiento, sino que ha estado estancado a lo largo de la década de los 90, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro 14 Comportamiento de la matrícula de Educación Primaria, según el área. 1990-1999.

AÑO	TOTAL	ÁREA			
		Urbana	%	Rural	%
1990	889,346	354,829	39.9	534,517	60.1
1991	908,446	354,829	39.7	548,074	60.3
1992	959,466	377,921	39.4	581,545	60.6
1993	991,216	385,370	38.9	605,846	61.1
1994	1,008,181	382,161	37.9	626,02	62.1
1995	1,008,092	418,141	41.5	589,951	58.5
1996	1,082,595	398,284	38.6	634,311	61.4
1997	1,054,964	446,024	42.3	608,94	57.7
1998	1,067,582	431,881	40.5	635,701	59.5
1999	1,080,869	437,424	40.5	643,445	59.5

Fuente: *La educación en cifras, década 1990-99.*

Cuando se analiza la tasa bruta y la tasa neta de matrícula se observa también que en el área rural no ha tenido un crecimiento como se esperaría en las propuestas de gobierno.

Así pues, la tasa bruta de matrícula solamente se ha incrementado en un 1 punto porcentual en la década, lo cual es un crecimiento extremadamente lento y de igual forma es el comportamiento de la tasa neta de matrícula que ha mostrado un incremento de 2,4 puntos porcentuales en el período de análisis. Todavía hay mucho que realizar en cuanto a políticas, proyectos y programas educativos en el área rural para incrementar la tasa neta de matrícula, faltando muchos años para llegar al ideal que es alcanzar el 100% de la población.

Se muestra claramente que existe una desigualdad entre el área rural y el área urbana, ya que en 1999 la diferencia era de 38 puntos porcentuales en contra de la tasa bruta de matrícula en el área rural respecto a la urbana y del 29 puntos porcentuales en la tasa neta de matrícula.

Esas brechas entre el área rural y el área urbana se ha mantenido a lo largo del período 1990-1999, tal como se puede detallar en el cuadro siguiente.

Cuadro 15 Tasa Bruta de Matrícula (TBM) y Tasa Neta de Matrícula (TNM) en la enseñanza primaria. 1990-1999

Año	Área Urbana			Área Rural		
	Población escolarizable	TBM (%)	TNM Total (%)	Población escolarizable	**TBM (%)**	**TNM Total (%)**
1990	314.838	112,7	95,9	639.547	**84,3**	**74,2**
1991	321.069	112,2	97,2	661.313	**82,9**	**73,8**
1992	342.491	110,3	92,0	667.982	**87,1**	**79,0**
1993	336.887	114,4	95,3	680.660	**89,0**	**77,8**
1994	366.922	114,1	89,0	692.409	**90,4**	**74,6**
1995	365.799	114,3	90,7	703.143	**83,9**	**73,4**
1996	345.420	115,3	97,5	713.676	**88,9**	**77,4**
1997	394.067	113,2	86,9	725.801	**83,9**	**74,2**
1998	362.792	119,1	96,2	739.916	**85,9**	**76,4**
1999	374.736	116,7	95,1	754.982	**85,2**	**76,5**

Fuente: Elaborado en base a Guadamuz, et al. 1999: 82-83 y teniendo como referencia la información del Departamento de Informática. Secretaría de Educación. Honduras

Asimismo las inequidades entre el área rural y urbana son evidentes en la matrícula bruta en el sexto grado, registrándose una matrícula bruta de 77% para niños y 85% para niñas del área urbana, mientras que en las escuelas rurales las tasas son solamente el 59% y el 80% respectivamente[11].

3.1 Personal Docente

En Honduras existe una oferta curricular uniforme para la educación primaria. Hasta la década de 1960 existió la separación entre educación primaria urbana y la educación primaria rural. Los maestros eran formados en instituciones diferentes en función de las modalidades existentes.

Los maestros de educación primaria en Honduras son formados en 12 escuelas normales distribuidos en 12 de los 18 departamentos del país. El plan de estudios es el mismo, sin embargo, las evaluaciones realizadas evidencian la debilidad en la formación de los docentes para atender la realidad de las escuelas en que un maestro debe atender varios grados (con más de 40 alumnos según opinión oficial).

A pesar de contar con una mayor cantidad de niños matriculados en el área rural, esto no se refleja en la cantidad de maestros de educación primaria con que cuenta el área, ya que en términos porcentuales más bien se muestra una reducción y de 55,5% de docentes rurales en el año 1990 se redujo al 52,0% en 1999, respecto al total de docentes que laboran en el nivel primario.

[11] Propuesta con Educación FTI – EFA, 2000

Ya en el año 1999, casi había la misma cantidad de maestros en el área rural que en el área urbana, tal como puede observarse a continuación.

Cuadro 16 Maestros de Educación Primaria según área (1990-1999)

AÑO	TOTAL	ÁREA			
		Urbana	%	Rural	%
1990	25,539	11,369	44.5	14,170	55.5
1991	25,993	12,046	46.3	13,947	53.7
1992	26,736	12,733	47.6	14,003	52.4
1993	27,892	13,328	47.8	14,564	52.2
1994	28,888	13,865	48.0	15,023	52.0
1995	28,978	15,985	48.3	14,993	51.7
1996	31,337	15,041	48.0	16,296	52.0
1997	31,838	15,281	48.0	16,557	52.0
1998	32,519	15,575	47.9	16,944	52.1
1999	34,069	16,367	48.0	17,702	52.0

Fuente: La educación en cifras, década 1990-99. www.campus-oei.org/quipu/honduras/anexo1.pdf

Al calcular la cantidad de alumnos por docente se encuentra que en el área rural todavía la relación es muy alta y no se ha mejorado casi nada durante una década. En el año 1990 el maestro o maestra del área rural atendía a 38 alumnos o alumnas en promedio y en 1999 atendía a 37 alumnos o alumnas. Esto va en detrimento de la calidad educativa por cuanto la atención individual es muy débil con tan grande cantidad de alumnos en el aula que el docente tiene que atender.

Ha de recordarse aquí que este número de alumnos está integrado por grupos de diferentes edades y necesidades de aprendizaje correspondiente a los seis grados que ofrece la educación primaria. En la actualidad el plan de estudios es el mismo para las escuelas del área urbana y para las del área rural. En ésta se distribuyeron más de 9000 escuelas que tienen como característica esencial ser atendidos por un sólo maestro, (6331), son las escuelas unidocentes que tienen que atender los seis grados de la educación primaria (aunque no siempre se atienden todos los grados). Y un total de 2911 escuelas que son atendidas por dos maestros (bidocentes)[12]; uno de ellos desempeñando la función de director(a) siendo responsable de dos grados y el otro docente atiende los demás.

[12] Rafael Núñez, Jefe Departamento Recursos Humanos SE., Entrevista Diario El Heraldo 24-11-03

3.2 Repetición

La repetición es un problema que en Honduras ha repercutido en la calidad de la educación, y su impacto en el área rural es mayor en los primeros tres grados de la educación primaria. La tasa de repetición promedio de primero a quinto grado era de 12,9 % en año 1990 y de 9,85% en el año 1999; es decir que la tasa se redujo en un 3,5 puntos durante la década en estudio. Dicha tasa de repetición es menor cuando se considera el promedio de repetición de 1º a 6º grado, ya que del 10,92% en 1990 se redujo a 8,40% en el año de 1999.

Cuadro 17 Tasa de repetición en la enseñanza primaria. Promedio de 1° a 5° y de 1° a 6°. 1990-1999

Año	Área Urbana		**Área Rural**	
	Prom.1°-5°	Prom. 1°-6°	**Prom. 1°-5°**	**Prom. 1°-6°**
1990	11,09	9,54	**12,90**	**10,92**
1991	10,70	9,11	**10,70**	**9,11**
1992	9,64	8,18	**10,63**	**9,02**
1993	10,00	8,49	**11,27**	**9,53**
1994	9,68	8,20	**12,53**	**10,59**
1995	8,84	7,48	**11,88**	**10,22**
1996	9,07	7,79	**10,24**	**8,68**
1997	8,56	7,32	**9,73**	**8,28**
1998	8,49	7,22	**9,92**	**8,47**
1999	8,26	7,02	**9,85**	**8,40**

Fuente: Elaborado en base a Guadamuz, et al. 1999: 126-127 y teniendo como referencia la información del Departamento de Administración del Sistema de Información (Informática). Secretaría de Educación.

En la evaluación realizada por la UMCE en el año 2002, también se encontró que los niveles de repetición en el área rural son mayores que aquellos registrados en el área urbana. En el tercer grado el 43,8% de los alumnos manifestaron haber repetido alguna vez algún grado, mientras que en el área urbana lo manifestaron solamente el 29,5% de los estudiantes.

En el sexto grado el 39,8% de los estudiantes del área rural manifestó haber repetido alguna vez algún grado, mientras que este evento había ocurrido sólo con el 26,5% de los alumnos del área urbana tal como se observa en el cuado siguiente[13].

[13] UMCE 2003 Informe de Resultados de la Evaluación

Cuadro 18: Tasa de repetición según ubicación geográfica

Ha repetido algún grado				
	Tercer Grado		Sexto Grado	
	Sí	No	Sí	No
Ubicación	%	%	%	%
Urbana	29,5	70,5	26,5	73,5
Rural	**43,8**	**56,2**	**39,8**	**60,2**
Total	35,1	64,9	31,2	68,8

3.3 Deserción

En los últimos diez años también se logró reducir la deserción en el nivel primario, pero el 3.3% en 1999 es todavía alto. Además hay departamentos en el país como Comayagua, Gracias a Dios y Olancho que tienen deserción del 5%.

En el nivel secundario la situación es similar. Para 1999, diez de cada cien alumnos matriculados en este nivel repitieron grado y tres de cada cien desertaron. Aunque estas cifras sean ya de por sí altas, es importante recordar que las cifras oficiales usualmente subestiman estos dos problemas en la mayoría de los países.

La repetición y la deserción escolar tienen un fuerte y negativo impacto en el ya bajo presupuesto que se asigna al sector educación. Según cálculos de la UNAT, del gasto total en servicios básicos de la Secretaría de Educación en 1997, un 26,1% se destinó a repitentes y un 17,5% a desertores. Si se considera que por cada alumno el Estado invierte 1.006 lempiras en primaria, 1.916 en secundaria y 7.725 en el nivel superior, prácticamente estas cantidades se pierden en cada nivel con cada alumno que repite o que deserta.

Otra manera de ver la falta de eficiencia del sistema educativo nacional es considerar que en el nivel primario, durante los últimos cinco años, sólo uno de cada tres alumnos se gradúa sin repetir ningún grado; sólo la mitad de los que ingresan al nivel primario del sistema logran graduarse; y un alumno o alumna necesita 9,4 años promedio para completar los seis años de la primaria. Además sólo aproximadamente el 32% de los que se gradúan en primaria logran pasar al nivel secundario, y de los que logran completar este nivel sólo aproximadamente el 7% logra proseguir al nivel siguiente.

3.4 Rendimiento Académico

El rendimiento académico mostrado por los estudiantes del área rural en Español ha sido deficiente y en el tercer grado ha mostrado retroceso en el rendimiento promedio, ya que el porcentaje de respuestas correctas en la Prueba de Desempeño de la UMCE se redujo de un 36,6% en el año 1997 a un 36.1% en el año 2002. Esto se incrementa negativamente en el sexto grado, pasando de un 43,3% en 1997 a un 40,7% en el 2002.

Sin embargo, es importante mencionar que en el área de matemáticas se ha mostrado una mejoría tanto en el tercer grado como en el sexto grado. Del rendimiento promedio de 34,5% en el año 1997 se incrementó hasta el 41,6% en el año 2002, es decir, se evidencia una mejora de 7% en el período de 5 años. En el sexto grado, también se muestra una mejoría de 5,3 puntos, ya que de 32,2% en el año 1997, se incrementó al 37,5% en el año 2002.

Cuadro 19: Porcentaje promedio de respuestas correctas por área, asignatura y grado. 1997 y 2002

Asignatura	Grado	Área Geográfica			
		Urbano		**Rural**	
		(%) Promedio 1997	(%) Promedio 2002	(%) Promedio 1997	(%) Promedio 2002
Español	Tercero	46	41,5	**36,6**	**36,1**
	Sexto	51,4	46,5	**43,3**	**40,7**
Matemáticas	Tercero	38,6	45,2	**34,5**	**41,6**
	Sexto	36,8	40,2	**32,2**	**37,5**
Ciencias Nat.	Tercero		44,9		**37,3**
	Sexto		48,4		**42,2**

Fuente: PNUD Honduras, 2002:118; UMCE, 1997:65-67; UMCE. 2003: 33-34

El cuadro anterior muestra que existe una brecha importante y significativa en términos de rendimiento académico entre las escuelas del área rural y las del área urbana. En promedio, en el año 2002 la diferencia es de aproximadamente 6 puntos en ambos grados y asignaturas presentándose una brecha mayor en ciencias naturales y una menor en matemáticas.

Honduras participó en la única prueba comparativa que se ha realizado a nivel de la región latinoamericana y que fue administrada por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO/OREALC) midiendo el rendimiento de los alumnos en tercero y cuarto grados en matemáticas y lenguaje.

En este examen, Cuba logró resultados muy superiores a los demás países. En el otro extremo se ubicó Honduras, que ocupó el último lugar en lenguaje y penúltimo lugar en matemática de tercer grado y el antepenúltimo en ambas materias en cuarto grado. Los resultados anteriores han sido confirmados en pruebas nacionales aplicadas por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE). En 1997, una muestra representativa de alumnos de tercer grado de todo el país obtuvo un puntaje promedio de 39,8% en español y de 35,8% en matemática. Considerando que el criterio de promoción era el 66%, fueron muy pocos los alumnos que aprobaron estas pruebas.

También se aplicó una prueba similar para los alumnos de sexto grado, y los resultados fueron igualmente bajos. Aunque los resultados en español mejoran, los de matemáticas empeoran al avanzar en el sistema. Todo esto indica que los alumnos de primaria del país están aprendiendo sólo un poco más de la tercera parte de lo que deberían estar aprendiendo, según lo establecido en los rendimientos básicos del nivel.

4. Nivel Medio

Es importante ver la brecha manifiesta entre el nivel primario y el nivel medio, ya que como se pudo apreciar anteriormente, en Honduras la matrícula en el nivel primario es mayormente en el área rural, sin embargo, existe una diferencia desproporcionada en el nivel medio, ya que el año 1991 la matrícula de estudiantes fue del 90,2% en el área urbana y solamente el 9,8% de los estudiantes estaban en el área rural. Similar situación se muestra en la cantidad de docentes en donde solamente el 6,9% estaban ubicados en el área rural. En el año 1996, la brecha se incrementa ya que el 92% de los estudiantes eran del área urbana y solamente el 8% del área rural (Ruta Social/SE. 1996. OEI.1999).

b. Nivel de Escolaridad

El Estudio Sectorial (SE/GTZ, 1997) muestra datos sobre el avance en el promedio de años de escolaridad del área rural durante el quinquenio 1990-1995. Se manifiesta un avance muy lento en cuanto al mejoramiento educativo rural, ya que el promedio de años de estudio era de 2,4 en 1990 y para 1995 asciende a 3,1. La edad más favorecida en este aspecto está entre 16 y 19 años en la cual se evidencia que el nivel de escolaridad promedio estaba entre 4,3 y 5 años de estudio aprobado, siendo 2 años más que el promedio total en el área rural, pero es un alo menor que el promedio de años de escolaridad de la misma edad (16-19 años) a nivel nacional.

Por otra parte, en la extensión de los datos encontrados hasta el año 2001, se puede observar a partir del cuadro siguiente que en el área rural la educación ha tenido un leve impacto, y que en una década se ha incrementado apenas 0,8 grado de escolaridad. En 1990 el grado de escolaridad era de 2,2 años y al final de la década el nivel de escolaridad promedio de la población rural se incrementó a 3 años de escolaridad.

Cuadro 20: Promedio de años de escolaridad en Honduras, según área. 1990,1999, 2001

	1990	1999	2001
Total Nacional	3,9	4,8	6,2
Área Rural	**2,2**	**3,0**	**4,5**
Área Urbana	5,9	6,7	8,1

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples. DGEC.1990-1999 y Censo de población XVI. 2001. INE. Citados en citada en Plan Todos con Educación. Honduras 2003-2015 (FTI-EFA). SE.2002; PNUD Honduras 2000:223 y UMCE,2003:101

Sin embargo, es considerable el salto cuantitativo mostrado en el año 2001 y a partir del Censo de Población (INE, 2001) se encontró que el número de años de escolaridad de la población del área rural es de 4,5 años en promedio. Es decir, la población rural ha visto incrementar en 2,3 grados de escolaridad promedio en un período de 11 años. La tendencia muestra un incremento anual de 0,2 años de escolaridad por año en el área rural de Honduras.

Evidentemente este nivel de escolaridad de la población rural es muy bajo si se compara con la población urbana (5,9 en 1990 y 8,1 en 2001), es decir, a lo largo del período (1990-2001) se muestra una brecha considerable de 4 años de escolaridad en contra de una persona del área rural respecto a la persona promedio del área urbana. En el 2001 el promedio de escolaridad en el área urbana fue de 8,1 años, casi el doble que el del área rural (PNUD Honduras. 2000:107).En cuanto al área rural que es el objeto principal de este estudio, se muestra que los ingresos mensuales aumentan en forma continua y significativa en la medida que la escolaridad aumenta, tanto en el año 1990 como en el año 1999 (Estudio Sectorial, Tomos II. 1997:258-259).

Cuando se analiza lo que ha sucedido en el transcurso de la década, se observa claramente el incremento en el ingreso promedio mensual en el área rural. Así el trabajador con primaria completa, ganaba L.241 en promedio mensual en el año 1990, en tanto a finales de la década estaba percibiendo un ingreso promedio de L.1246.00, es decir, 5 veces más.

Asimismo, en el área rural el trabajador que contaba con secundaria completa tenía un ingreso promedio mensual de L.594 en 1990 y se incrementa a L.2425 para el año 1999 (4 veces más). La persona que contaba con su educación superior completa vio incrementar su ingreso promedio mensual de L.802 en 1990 hasta L.4434 en 1999, es decir, obtuvo un incremento en su ingreso de 5,5 veces más en la década analizada. Evidentemente, estos datos muestran una diferencia considerable cuando se compara el ingreso promedio mensual de una persona que labora en el área rural respecto al que labora en el área urbana y respecto al promedio nacional, como se observa en el cuadro anterior.

Al analizar las tasas de retorno de la educación se encontró que en promedio la educación en el área rural se mantiene con una tasa de retorno de 10.9% entre 1990 y 1996. En las personas con educación secundaria se encontró la tasa de retorno más alta en el año 1990 como en el año 1996, siendo 17,4% y 13,35%. En tanto en el año 1995, la mayor tasa de retorno fue la de las personas con educación superior, como se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 21 Tasas de retorno de la educación, calculado con el método de función de ingreso. 1990, 1995 y 1996

Tasa de retorno de un año de escolaridad	Urbana	3 Rural
1990		
Todo	13,7	**10,95**
Primaria	9,55	**9,15**
Secundaria	15,25	**17,4**
Superior	17,3	**14,4**
		1995
Todo	12,15	**10,95**
Primaria	9	**8,65**
Secundaria	13,3	**15,5**
Superior	13,65	**23,4**
		1996
Todo	12,1	**10,9**
Primaria	9,15	**9,85**
Secundaria	12,2	**13,35**
Superior	16,2	**13,1**

Fuente: Estudio Sectorial/Plan Decenal. Tomo II. SE/GTZ.1997:267

CAPÍTULO IV: LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL DESDE 1990

De manera sucesiva, a partir de 1990, cuatro períodos gubernamentales se han dado en Honduras. Cada uno de los gobiernos planteó las políticas en materia educativa dando un nombre particular al documento en que se recogen.

1 Período 1990 –1993

De 1990 a 1993 se cumplió la administración presidida por Rafael Callejas que planteó la política de Modernización de la Educación. Específicamente en materia de educación básica para el área rural se propuso lo siguiente[14]:

Programa: Mejoramiento de la Calidad de la Educación.

- Proyecto Prioritario: Elaboración, producción y distribución de textos, medios y material educativo para pre-primaria, primaria, especial y jóvenes adultos a nivel nacional.
- Proyecto complementario: Conversión de las escuelas unidocentes a escuelas bidocentes y/o pluridocentes a nivel nacional en áreas rurales.
- Expansión de la modalidad de educación a distancia para primaria y media de niños, jóvenes y adultos a nivel nacional.
- Reparación y ampliación de edificios escolares a nivel nacional.

Programa: Integración, producción, empleo.

- Proyecto prioritario: Educación básica y ocupacional para jóvenes y adultos área urbano marginales y rurales.

2 Período 1994 –1997

De 1994 a 1997 se sucedió el período gubernamental dirigido por el presidente Carlos Reina, en el cual se elaboró la propuesta de la Escuela Morazánica que consideró como políticas para la educación primaria o básica rural las siguientes[15]:

- Incrementar la cobertura del sistema educativo, sin menoscabo de la calidad dando prioridad a la atención de las zonas rurales y urbano –marginales y al nivel de educación básica[16]. Como estrategia para cumplir esta política se consideró ampliar la utilización de medios convencionales y no convencionales que permitan atender las demandas de una mayor cobertura con énfasis en educación básica, educación de adultos, educación pre-primaria y educación especial.
- Realizar un esfuerzo sostenido y sistemático orientado a reducir significativamente el analfabetismo e incorporar a los alfabetizados a la vida productiva y al disfrute de los bienes de la cultura; dotar de recursos de aprendizaje y bibliotecas básicas a los

[14] Comisión Presidencial de Modernización del Estado 1993. Operacionalización del Programa de Modernización de la Educación.
[15] Secretaría de Educación Pública (SE) Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1994 –1997 Tegucigalpa, Honduras.

centros educativos del país, especialmente a los ubicados en el área rural y urbano-marginal.

Las acciones prioritarias planteadas fueron.

- Diseñar un sistema permanente de mejoramiento y evaluación de la calidad de la educación, dando especial atención a la educación básica, la enseñanza en la escuela multigrado y la educación en las zonas rurales y urbano-marginales.
- Ejecutar un plan coherente, sistemático y global para disminuir significativamente el analfabetismo en el país e incorporar la población alfabetizada al disfrute de los bienes de la cultura y de la vida productiva.
- Crear el Programa de Educación Intercultural Bilingüe.
- Ampliar la cobertura de los servicios educativos que ofrece el Sistema, especialmente en los niveles de educación básica y de adultos, disminuir los índices de deserción, reprobación, marginalidad escolar y elevar los índices del rendimiento académico de los alumnos y el grado de escolaridad nacional.
- Continuar con la producción y distribución de textos, materiales educativos con énfasis en la educación básica y la educación de adultos.
- Crear la biblioteca básica "Ramón Rosa" para las escuelas rurales y urbano-marginales.

2 Período 1998 –2001

El período 1998-2001 correspondió al gobierno presidido por Carlos Flores. En el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1998-2001 de la Secretaría de Educación, como consecuencia de los efectos desastrosos provocados por el Huracán Mitch, en noviembre de 1998, reorientó las políticas educativas incorporando en relación con la educación básica rural las metas siguientes:

- Aumentar el porcentaje de alumnos que aprueben las asignaturas de matemáticas y español en la educación básica a través de procesos continuos de formación y capacitación docente y la dotación de materiales de apoyo.
- Involucrar a las municipalidades y fuerzas vivas de las comunidades para garantizar que los padres cumplan con la obligación de enviar a sus hijos a los centros educativos, y completen al menos la educación primaria.
- Transformar el currículum en los niveles de educación preescolar y educación básica dando énfasis a la enseñanza de las matemáticas y español como asignaturas instrumentales, así como en la formación de valores éticos y cívicos y en las áreas artística y deportiva, sin perder de vista las diferencias culturales o regionales de las zonas o etnias; se incluirá también, en forma gradual la asignatura de computación y el aprendizaje de un idioma extranjero, de preferencia inglés.

- Establecer y desarrollar mecanismos para asegurar la aplicación de métodos y técnicas innovadoras y funcionales a nivel de aula especialmente en las escuelas multigrado y el uso de textos y materiales educativos que la Secretaría de Educación ofrece a los centros de educación.
- Establecer y aplicar gradualmente un sistema permanente de evaluación de la calidad de la educación, dando especial atención a la educación básica y a la enseñanza en las escuelas multigrado.
- Destinar del presupuesto de la Secretaría de Educación un mínimo de 60% para la Educación Básica.
- Ampliar la cobertura en educación básica al 95% de la población de 6,5-12 años
- Ampliar la cobertura de educación de adultos al 11% de la población de más de 15 años
- Disminuir el índice de repetición en el nivel de educación básica en los grados de primero a sexto grado al 5% y en el nivel de educación media al 8,2%.
- Disminuir el índice de deserción intra-anual en el nivel de educación básica al 1% y en el ciclo común y diversificado al 1,8%.
- Reducir la tasa de analfabetismo a menos de 10% en la población menor de 40 años.
- Crear un Programa Especial de Educación Comunitaria (PROHECO) para el sector rural, con el propósito de reducir la tasa de analfabetismo y ampliar la cobertura en ese sector.
- Desarrollar programas alternativos para el adulto joven analfabeta, dotándolo de las herramientas básicas de la lecto-escritura y la capacitación necesaria para incorporarlo lo más pronto posible al trabajo productivo.
- Organizar centros piloto con programas compensatorios y de excelencia en zonas seleccionadas.
- Ampliar el programa de desayunos escolares para 80.000 niños (as) del nivel preescolar y básico.
- Crear un programa de merienda escolar y salud (PROMESA) en el nivel preescolar y básico.
- Beneficiar a 66.000 alumnos de educación media con el bono estudiantil para transporte y 4.800 alumnos de Educación Básica de escasos recursos económicos y con alto índice académico con igual número de becas.
- Dotar de textos a los alumnos de 1º a 6º grado y de materiales educativos a los alumnos de 1º a 3º grado del nivel de educación primaria.
- Instalar 27,000 bibliotecas de aula en los centros educativos del nivel de educación primaria.
- Dotar de módulos sobre ambiente escolar y rincones de aprendizaje para el nivel de educación primaria.
- Distribuir equipos de computación y 100,000 cartillas y libros a jóvenes y adultos del 1º a 9º grados del Programa EDUCATODOS.

- Coordinar y agilizar con el FHIS la construcción de aulas y edificios escolares y la dotación de sillas unipersonales y pupitres que reúnan las condiciones pedagógicas adecuadas para el nivel preescolar y educación básica.

Durante este período se estructuró la propuesta de Transformación Educativa bajo la dirección del Foro Nacional de Convergencia (FONAC) que a lo largo de "más de un año y medio de intenso y novedoso proceso de consulta, convergencia y socialización sobre la educación hondureña planificó, dirigió y coordinó a lo largo de todo el país y a través de su Comisión Nacional de Educación"[16]. El documento interpreta las principales aspiraciones y necesidades que en materia educativa demandaron 16 mil hondureños: padres de familia, maestros en servicio y jubilados, estudiantes, autoridades educativas, cooperativas, alcaldes, regidores, representantes de hospitales, colegios magisteriales, obreros, campesinos, mujeres, iglesias, periodistas, partidos políticos, candidatos a alcaldes, comités de derechos humanos, cámaras de comercio, colegios profesionales, etnias, ONGs, policías, patronatos, instituciones educativas privadas, universidades públicas y privadas, comités de emergencia, Cruz Roja, Comités de desarrollo municipales y otros, todos ellos consultados en reuniones, foros, seminarios, talleres, encuentros, conversatorios y reuniones sectoriales.

Las políticas planteadas en este documento que pueden relacionarse con la educación básica rural son:

- Se garantizará la igualdad de oportunidades educativas a todos los hondureños en el contexto de la educación a lo largo de toda la vida y en el marco de un nuevo proyecto de país que implique un nuevo orden económico, político y social para todos.
- Se enfatizará en el enfoque de aprendizaje en los subsistemas, niveles y modalidades de la educación nacional. Los pilares del aprendizaje, a lo largo de toda la vida, serán: aprender a ser, conocer, hacer cosas y convivir pacíficamente.
- Los servicios educativos se organizarán en un sistema nacional unitario-diversificado, flexible y eficaz, articulado con los servicios de salud y de seguridad alimentaria, a fin de garantizar la expansión y sostenibilidad de la educación.
- La educación hondureña, en su planeación estratégica, debe considerar el rasgo característico pluricultural y plurilingüe de la sociedad hondureña. Debe estimularse y apoyarse a la educación intercultural bilingüe y, en su sentido más amplio, las prácticas educativas del país deben responder a un enfoque de interculturalidad.

[16] FONAC (2000) Propuesta de Transformación Educativa

Con respecto a la concepción curricular de la educación básica se propone que "el desarrollo integral del currículo de la educación básica superará los enfoques parciales y reduccionistas del exclusivo instrumentalismo académico que integrará el proceso educativo con la realidad de la vida humano-contextual de los educandos.

El currículo se organizará en tres grandes etapas, cada una de ellas con tres años académicos que harán un total de nueve años, obligatorios, laicos y gratuitos, los cuales estarán comprendidos entre los 6 y 14 años de edad de los educandos.

La educación básica de jóvenes y adultos será definida, diseñada y realizada mediante un currículo especial.

La educación básica integral, democrático-participativa, gestora de identidad y de autonomía y comprensiva de valores y de derechos humanos enfatizará el cultivo de la reflexión la creatividad, la productividad, el espíritu constructivo y preventivo.

Se propone: incluir dentro de la formación instrumental, el aprendizaje del idioma inglés y elementos de informática, así como la lengua vernácula de las etnias con cultura diferenciada.

En la tercera etapa se continuará la aplicación del eje transversal de trabajo, para desarrollar sistemáticamente las potencialidades y una orientación más intensa hacia el trabajo productivo y el aprestamiento para la incorporación a la educación media.

Sobre la educación de jóvenes y adultos se señala que "en Honduras los fenómenos de exclusión y marginalidad han privado un importante número de jóvenes y adultos del servicio regular de la educación. Esto se manifiesta de manera particularmente grave en el casi inamovible porcentaje de analfabetismo que padece cerca de un millón doscientas mil personas, especialmente de la población económicamente activa. Hasta la fecha, han sido muy limitados los resultados obtenidos de algunas campañas y proyectos puestos en marcha para enfrentar esta situación y dar solución a este problema no es posible responder a los desafíos del subdesarrollo.

En esta propuesta se incluyen metas y acciones prioritarias entre las cuales pueden citarse mas directamente vinculadas con la educación básica rural, las siguientes.

- Acceso de los hondureños y hondureñas a la efectiva igualdad de oportunidades educativas en el marco de una educación a lo largo de toda la vida.
- Erradicación del analfabetismo absoluto y reducción drástica del analfabetismo funcional.
- Logro de una sociedad nacional con el noveno grado como mínimo de nivel educativo.
- Convertir en forma sistemática las escuelas unidocentes en escuelas completas multidocentes cuanto la matrícula escolar así lo demande.

- Ofertar educación bilingüe e intercultural donde los interesados los estimen posible.

Elaborar un plan para sistematizar progresiva y en forma permanente la ampliación de los servicios de educación para toda la población hondureña, prioritariamente para la población rural y urbano-marginal.

2.3 Período 2002 –2006

A partir del año 2002 se vive el período gubernamental presidido por Ricardo Maduro que en el documento denominado Plan de Acción 2002-2006 plantea la adopción de la propuesta de transformación educativa del FONAC, definiendo en relación con la educación básica para el área rural las medidas prioritarias siguientes:

- Otorgar un bono a los padres de familia más pobres que mantengan a sus hijos asistiendo a la escuela, particularmente en el área rural y ejecutar un efectivo programa de becas.
- Otorgar un bono por excelencia académica a los alumnos más pobres en el área rural.
- Introducir la merienda escolar en aquellos sitios donde no sea posible recurrir al bono por asistencia.

En un diagnóstico resumen sobre el servicio educativo se señala:
"Que cuando se profundiza en el análisis al detalle, los indicadores nacionales de calidad y eficiencia del sistema educativo (deserción, repetición, sobreedad) caen por el bajo rendimiento educativo en el área rural. La cobertura en el nivel de educación primaria en el espacio rural es alta (aunque precaria), pero casi inexistente en el caso de educación básica y secundaria, por lo que se requiere reforzar algunos de los mecanismos ya en uso, como la educación a distancia y la educación de jóvenes y adultos, para hacerlos idóneos".

Los hondureños llevamos una pesada carga de rezago educativo, cuyos "números rojos" son:

- Al entrar el siglo XXI más de la cuarta parte de los hondureños sin saber leer ni escribir.
- De la población económicamente activa únicamente el 15% ha concluido sus estudios a nivel de educación secundaria y apenas el 3% a nivel de educación universitaria.
- La escolaridad promedio de los hondureños es de sólo 4.6 años, si comparamos los indicadores de nuestro desempeño educacional con respecto al de otros países de la región, como Costa Rica, al ritmo actual de aumento de nuestro nivel de escolaridad, serían necesarios 23 años para que nuestro nivel de educación básica fuese igual al de ese país. En educación superior, necesitaríamos 90 años para alcanzar a Costa Rica.

- Nuestro sistema educativo está altamente politizado, brinda cobertura insuficiente, opera principalmente con escuelas unidocentes, sirve apenas el 50% de horas de clase; la formación de docentes es muy débil y además no forma integralmente al hondureño, ya que no educa en valores a nuestros niños y jóvenes.
- La mayoría de los jóvenes que termina el sexto grado de la actual escuela primaria, sobretodo en el área rural, no puede seguir con su educación por falta de centros de educación básica o colegios de educación media. Estos niños salen del sistema escolar por falta de oportunidades, y no por falta de capacidad para continuar estudiando. Además, se sabe que otras causas fundamentales para flagelos como la repitencia son la falta de maestros debidamente formados y capacitados, recurrentemente en servicios, aulas insuficientes para acomodar la demanda estudiantil de educación básica y la falta de efectiva integración de los padres de familia al proceso, en áreas rurales particularmente.
- En promedio, un cuarto de las escuelas del país no ofrece seis grados; en regiones rurales, esta proporción excede a un tercio y más. Esta situación no sólo contribuye a la deserción de los alumnos sino también a la reprobación, repetición y deserción.
- Otras de las razones fundamentales para el bajo nivel del rendimiento escolar es el ausentismo docente en las aulas. De acuerdo con las encuestas realizadas en los últimos años, el promedio de días de enseñanza en una escuela rural típica es de menos de la mitad de los doscientos días previstos para el año escolar. En el nivel de educación media, la situación se agrava al permitirse en algunas instituciones educativas horas de clase de 30 ó 35 minutos de duración, situación anormal que se presenta aún en colegios con orientación técnica.

En este documento se propone:

- Expansión controlada de la oferta a través del aumento y mejoramiento de la infraestructura educativa y la reducción de los obstáculos, que siguen impidiendo la utilización óptima del sistema existente, con el fin de erradicar el analfabetismo y proveer un nivel de escolaridad de 9 años para la mayoría de la población.
- El nivel de educación básica es punto central de la reforma educativa ya en marcha y sigue manteniendo validez absoluta como pauta para la próxima década, con el fin de proveer un nivel de escolaridad de 9 años para la mayoría de la población.

Como áreas específicas de atención se incluyen:

- Mejorar la situación didáctica en las aulas multigrado y su entorno pedagógico.
- Disminuir los índices de repitencia, reprobación, deserción y la sobreedad.
- Redefinir la educación básica restableciendo y determinando este nivel en el contexto actual del sistema educativo nacional y la articulación con el mismo.
- Ejecutar estrategias para la introducción y universalización de la educación básica a partir del primer grado, en cambio del actual criterio de “incrementar” a partir del sexto grado.
- Aumentar los índices de graduación de educación básica.

- Introducir el idioma inglés como materia obligatoria en el currículum de educación básica.
- Encontrar un equilibrio políticamente aceptable entre esfuerzos compensatorios y el establecimiento de centros de excelencia al mismo tiempo, desarrollando en escuelas y zonas seleccionadas una estrategia experimental en dos vías:

    - Programas compensatorios en ciertas regiones rurales y urbano-marginales, con enfoque general en lecto-escritura y ciencias básicas;

    - Programas de excelencias en ciertas escuelas del corredor central, con enfoque especializado en ciencias avanzada, tecnología de información e idiomas extranjeros.

CAPÍTULO V: EXPERIENCIAS EMBLEMÁTICAS EN EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL

Durante el período analizado se han desarrollado diversas iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la educación básica. Se identificó un total de 20 experiencias vinculadas con la educación que se imparte en el área rural.

De estas experiencias pueden considerarse como emblemáticas por su estrecha vinculación con las posibilidades reales de aproximarse a la problemática de la educación en el área rural las siguientes:

- **El Maestro en Casa**. Esta iniciativa se dirige a las personas que en el país no cuentan con las oportunidades de ampliar su educación. Llega hasta los lugares más remotos pues utilizan la radio como medio de comunicación en horario accesible a la población que trabaja. Se fortalece con el apoyo de tutores, personas de la comunidad con mejor nivel académico y experiencia –quienes acompañan a los participantes en el programa – se utiliza material escrito para reforzar la lección radial. Este programa ha aumentado su cobertura y ha llevado a muchos participantes a culminar su educación primaria y luego les ofrecen la educación media, tanto en el ciclo común como el ciclo diversificado, para obtener el título de Bachiller en Ciencias y Letras que les permita continuar estudios a nivel de la educación superior.

- **EDUCATODOS**. Constituye también una alternativa para aquellas personas que no han tenido la posibilidad de ingresar a la educación básica formal o, que habiéndolo hecho, abandonaron los estudios; utilizan un sistema de radio interactiva (radio y/o casettes) combinado con textos autoformativos con la ayuda de facilitadores capacitados. Desarrolla 100 lecciones de media hora durante cinco días a la semana y de acuerdo con las evaluaciones se concluye que el programa ha tenido gran impacto al lograr que miles de hondureños hayan aprendido a leer y a escribir de inicio y hayan continuado hasta concluir su educación básica. La metodología enfatiza el aprendizaje activo, el pensamiento creativo y crítico, la interacción, el aprendizaje distribuido, el reforzamiento, y la evaluación formativa.

- **La Escuela Activa y Participativa**. Constituye una experiencia de educación primaria orientada a mejorar la metodología de enseñanza y aprendizaje en escuelas particularmente del área rural. Basada en las supuestos teóricos de la Escuela Nueva de Colombia ha incorporado variables importantes como la capacitación vivencial de los docentes, para desarrollar la experiencia en las escuelas, tratando de hacer más participativo el proceso educativo. En este intento se logra modificar las actitudes de los padres y madres de familia y de la comunidad y sobretodo se ofrece un espacio de formación de los alumnos a través de procesos participativos como el gobierno escolar, los rincones de aprendizaje, la biblioteca escolar, las actividades vinculadas con los problemas

del entorno educativo. En las evaluaciones realizadas de constata el cambio en las actitudes de docentes, estudiantes, y miembros de la comunidad aunque debido a factores intervinientes no se evidencia el logro sustantivo en el aprendizaje de los contenidos programáticos particularmente en matemática y español.

- **Manejo Agro-silvo-Pastoril en Ladera en los Institutos de Lempira Sur**. Esta experiencia se propone la readecuación curricular con el fin de manejar y conservar los recursos naturales de las comunidades de manera sostenible. Se trabaja en fincas de padres de familia, constituyendo modelos educativos para ser adoptados por los habitantes de las comunidades beneficiarias. Se desarrollan actividades en sistemas de producción agroforestal y silvo pastoril en zonas de ladera, que caracteriza el territorio de Lempira, el cual presenta indicadores deficitarios en cuanto a su desarrollo. Con toda esta experiencia se ha efectuado la revisión del currículo de la educación media y la correspondiente readecuación en los programas sintéticos así como la elaboración de materiales de enseñanza. Se desarrolla en colaboración con el Proyecto de Desarrollo Rural del Sur de Lempira, PROLESUR en cinco municipios que son fronterizos con la República de El Salvador. Se han integrado bibliotecas básicas de consultas en cada instituto sobre agricultura, suelos, agroforestería, selvicultura, sistemas agroforestales y silvopastoril, manejo de recursos y desarrollo sostenible.

Otros proyectos

A los cuatro proyectos resumidos anteriormente ha de agregarse los que se enumeran a continuación

- Desayunos Escolares
- Salvemos Primer Grado
- Administración de la Educación Primaria Rural (ADEPRIR)
- Formación Continua para Docentes de Educación Básica en Servicio
- Eficiencia de la Educación Primaria (PEEP)
- Desarrollo Rural Integral Marcala –Goascoran (MARGOAS)
- Aprendamos Matemáticas (APREMAT)
- Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)
- Fortalecimiento de la Educación Básica en Lempira e Intibucá (FEBLI)
- TELEBASICA
- Tercer Ciclo de Educación Básica
- Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB)
- Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos
- Escuela Saludable
- Hondureños Asociados para la Calidad de la Educación
- Aldea Solar

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Dadas las condiciones de limitado desarrollo socioeconómico de Honduras la educación básica ha constituido una política prioritaria desde hace varios décadas.
- Más de la mitad de la población hondureña se ubica en el área rural en localidades denominadas aldeas y caseríos, característica que es predominante en los departamentos ubicados en el occidente del país y en general en la mayoría de los 18 departamentos en que se divide el territorio.
- La oferta educativa básica en el área rural es precaria, más del 70% de las escuelas son atendidas por uno o dos maestros, lo que vuelve agudo el problema de atención de varios grados por un solo maestro.
- Se han mejorado en el período analizado los índices generales de la educación en cuanto a cobertura pero no ha sido igual el logro en cuanto a rendimiento de los estudiantes. El aprendizaje sobre matemáticas y español, según los estudios comparativos en la región latinoamericana y centroamericana, es deficitario.
- Los documentos oficiales de política educativa dedican la atención a la educación básica en aspectos generales, quedando subsumida la educación para la población rural en esos planteamientos. Es así que las propuestas concretas se centran en la conversión de escuelas unidocentes en bidocentes y en la construcción de aulas escolares, así como ofertas alternativas para cubrir a la población que se queda al margen de la oferta formal de educación básica.
- Varias iniciativas se han desarrollado y se continúan desarrollando en el país para hacer frente a las necesidades de la educación básica rural. Proyectos orientados a la producción de libros de texto y materiales educativos han logrado poner en manos de los niños del área rural al menos ese recurso escrito que por mucho tiempo le había sido negado. También está llegando a las comunidades rurales un nuevo estilo de gestión educativa en lo que es significativa la participación de los padres de familia y de las organizaciones presentes en las aldeas y/o caseríos.
- En algunos de los departamentos más pobres del país se ha intentado un modelo más adaptado a las necesidades reales de la población de esas comunidades con las cuales se ha generado experiencia, propuestas curriculares y materiales educativos de apoyo al proceso de enseñanza y aprendizaje.
- El desarrollo de ofertas educativas alternativas para las personas que no tienen acceso a la educación formal o que han sido expulsadas de este sistema ha ido logrando resultados positivos para muchos hondureños. Es el caso de los programas que utilizan la radio o la televisión tales como Educatodos, El Maestro en casa, PRALEBAH, Telebásica, la Aldea Solar. Estas opciones llegan a los excluidos permitiéndoles avanzar en el marco de las propias probabilidades.

RECOMENDACIONES:

- El análisis realizado sobre la educación primaria para la población que reside en el área rural de Honduras permite aproximarnos a unas líneas fundamentales que podrían apoyar la toma de decisiones orientada a mejorar la atención a esa inmensa mayoría. Ellas son:

- Dadas las características de la población rural, es necesario repensar la oferta única que se hace en la actualidad. Las demandas son cualitativamente distintas de la educación en ambientes más urbanos. Ha de considerarse las condiciones de las comunidades rurales para articular la oferta educativa.

- La educación en el área rural debe acercarse a la problemática que enfrenta la población, constituyéndose en herramienta que favorezca el cambio de actitudes y el desarrollo de procesos participativos, en el que tanto docentes como padres de familia contribuyan a la formación de los estudiantes.

- De igual manera deben generarse nuevos modelos de abordaje de los procesos de aprendizaje, haciendo converger las oportunidades que ofrece la comunidad para enriquecer las experiencias de los alumnos, de sus padres y de los miembros de la comunidad. Ha de partirse del conocimiento de los problemas locales, tanto escolares como comunales, así como de los recursos disponibles para mejorar la calidad de la educación.

CAPITULO VII: BIBLIOGRAFÍA

- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm

- FEREMA (2002) Informe del Progreso Educativo en Honduras Tegucigalpa. Honduras

- ESA Consultores (2002) Análisis Alternativos y Proyección de Costos para la Reducción de la Pobreza en el Tercer Ciclo de la Educación Básica en Honduras, Tegucigalpa, Tegucigalpa, Honduras.

- Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1993) Operacionalización del Programa de Modernización de la Educación Tegucigalpa, Honduras. Secretaría de Educación. Programa Educatodos (1998). Evaluación de Educatodos. 1997. Tegucigalpa, Honduras.

- Secretaría de Educación Pública (SF) Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1994 –1997. Tegucigalpa, Honduras.

- www.bch.hn La Actividad Maquiladora en Honduras, 2001 acceso 06-08-03 Tegucigalpa, Honduras.

- Perdomo José Isidro y otros (1999) Características Sociales Económicas Culturales, Psicológicas y Pedagógicas de la Población Infantil que vive en el área rural de Honduras, UNICEF/UPNFM Dirección de Investigación. Tegucigalpa, Honduras. 34 P.

- www.ine_hn.org Censo Nacional de Población y Vivienda 2000. Secretaría de Finanzas Secretaría del Despacho Presidencial (2002) Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2003 y Presupuesto Plan Anual 2003 –2006 Tegucigalpa. Honduras.

- PNUD (2002) Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2002 Tegucigalpa, Honduras

- Chávez de Aguilar Marina (2001) Proyectos Educativos Ejecutados y en Ejecución y su relación con la transformación educativa en Honduras. Tegucigalpa Honduras.

- Sing Bedi Arjun y Johm H. y Edwards (1997) the Impact of School Qualityon the level and distribution of eamings –Evidence from Honduras. Human and snivel development group, Tegucigalpa, Honduras

- Secretaría de Educación GTZ (1997) Educación y Desarrollo. Estudio Sectorial Plan Decenal Tomo II Anexos. Tegucigalpa, Honduras

- Secretaría de Educación GTZ (1997) Educación y Desarrollo Estudio Sectorial. Plan Decenal Tomo I. Tegucigalpa, Honduras.

- Secretaría de Agricultura y Ganadería (1999) Memoria Encuentro Internacional. Ruralidad sostenible basada en la participación ciudadana. El Zamorano, Honduras, C.A.

- Foro Nacional de Convergencia, FONAC, (2000) Propuesta de la Sociedad Hondureña para la Transformación de la Educación Nacional, Tegucigalpa, Honduras.

- Secretaría de Educación (2002) Plan de Acción y Estrategia 2002 –2006 Tegucigalpa, Honduras

- Chávez de Aguilar Marina y otros (1993) La reprobación escolar en la escuela primaria en Honduras, SE, U.P.N.F.M, USAID. Tegucigalpa, Honduras.

- Chávez de Aguilar Marina (1995) Los proyectos educativos y su contribución al mejoramiento de la calidad de la Educación Primaria en Honduras. USAID. Tegucigalpa, Honduras

- Torres Hernán y otros (1998) Análisis de la situación de las escuelas activas y participativas en Honduras UNICEF. Tegucigalpa Honduras

- John Edward et al (1995) Proyecto eficiencia de la educación primaria en Honduras: Evaluación a mitad del proyecto. SE. Academy for educational development USAID. Secretaría de Educación Pública (1994).

- Ardón Victor F. (1957) Datos para la historia de la educación en Honduras. Tegucigalpa, Honduras.

- Banco Central de Honduras (1997) Honduras en cifras 1996 Tegucigalpa Honduras.

- Secretaría de Educación Pública. 1996. Censo Escolar 1995. Tegucigalpa.

- Secretaría de Educación Pública. PEEP. 1993. Nivel de Educación Primaria: Cifras Estadísticas, según Departamentos año 1992.

- UMCE. 2003. Informe de Rendimiento Académico en Matemáticas, Español y Ciencias Naturales en tercero y sexto grado. Tegucigalpa, Honduras.

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN MÉXICO

Preparado por Martha Patricia Tovar

INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca mostrar el desarrollo de diversas políticas y programas educativos dirigidos a la población rural en México, durante la última década en el nivel básico de enseñanza, incluyendo a la población adulta. Sin ser exhaustivo ni generalizante, se propone enmarcar las actuales acciones educativas en una reflexión histórica que revele diversas problemáticas y paradojas aun vigentes en el México contemporáneo.

Este estado del arte engendra una crítica propositiva que se concreta en la descripción de casos emblemáticos y proyectos en marcha que demuestran la posibilidad de formas alternas de educación para el desarrollo de las comunidades rurales e indígenas; al mismo tiempo se enuncian propuestas concretas de acción para la transformación de las políticas educativas nacionales en congruencia con los objetivos de desarrollo para el milenio (ODM) y el programa emblemático de Educación para la población rural promovido por la FAO, la agencia líder, en colaboración con la UNESCO.

La tendencia en el ámbito internacional a reconocer la diversidad cultural como derecho implica necesariamente una diversificación de la oferta educativa que reconozca que la escuela está situada en un territorio y una comunidad y por lo tanto no puede ser ajena a las necesidades de desarrollo de la población. Para el caso mexicano, este trabajo representa la oportunidad de actualizar el debate en torno al sentido de una educación para y con las comunidades campesinas e indígenas en el marco de la construcción de la democracia.

CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN MÉXICO

"La sociedad mexicana se compone de un abigarrado conjunto de pueblos y grupos sociales que poseen y practican, cada uno de ellos, una cultura específica y diferente de las demás. El grado de divergencia cultural varía, según los casos que se decida comparar, desde matices locales, hasta el contraste entre formas de vida radicalmente diferentes, orientadas por proyectos históricos esencialmente distintos".

Guillermo Bonfil Batalla.

1 La revolución mexicana y las escuelas rurales en México.

La guerra de independencia, en México, fue una lucha agraria, una guerra de clases en la que la iglesia, los grandes propietarios y la corona española se aliaron para derrotar a las fuerzas campesinas seguidoras de los caudillos. Tal y como lo señala Adolfo Gilly[1], las fuerzas que minaron la guerra de Independencia fueron las mismas que comenzaron, desde entonces, a minar el curso de la lucha agraria y buscaron el descenso de la intervención de las masas.

Hacia 1855, el principal terrateniente del país era la iglesia católica, mientras tanto el partido liberal llegaba al poder y en 1856 se dictaría la ley de desamortización que prohibía a la Iglesia poseer bienes raíces. Pero esta ley tenía un doble filo, buscaba poner en circulación las propiedades del clero pero también las tierras de las comunidades indias para liquidar la propiedad comunal de estructura precolombina. Pero el clero y los latifundistas se sublevan contra esta ley y la Constitución de 1857, así inicia la guerra de reforma y los episodios de la aventura de Napoleón III en México cuando los franceses son derrotados y Maximiliano de Habsburgo es fusilado. La lucha contra el clero y los terratenientes se apoyó en una movilización del pueblo que tenía en su centro la figura de Benito Juárez; el resultado, las Leyes de Reforma (1859) que disponían la separación completa del estado y la iglesia. Sin embargo, la consecuencia no fue el surgimiento de una clase nueva de agricultores, sino una nueva concentración latifundista. Las Leyes de Reforma no sólo se aplicaron a las propiedades de la Iglesia, sino también las tierras de muchas comunidades indias fueron fracturadas, se dividieron en parcelas y fueron adjudicadas a cada campesino. No pudiendo competir con los latifundistas, se las arrebataron o compraron a bajos precios. Las décadas posteriores a las leyes de reforma fueron de crecimiento latifundista, las tierras de los pueblos indios eran devoradas y los antes dueños se convirtieron en peones de los terratenientes.

[1] Gilly, A. (1994) La revolución Interrumpida. Aguilar. México.

A grandes rasgos esta fue la forma de crecimiento capitalista durante la dictadura de Porfirio Díaz que duró de 1876 hasta el estallido de la Revolución Mexicana en 1910. Los más de treinta años de dictadura no fueron años de pacífica conformidad, hubo revueltas constantes, guerras sucesivas entre el ejército y los pueblos indios. En opinión de Gilly "la acumulación capitalista en México a expensas de las formas económicas precapitalistas, se combinó con el periodo de expansión mundial del capitalismo. En ese sentido algunos de sus rasgos se asemejan a los del despojo de los indios norteamericanos, pues su objeto no es sólo arrebatar las tierras sino también liberar a los campesinos de su medio de producción para incorporarlos como trabajadores."[2]Y en casos extremos como esclavos, tal como ocurrió en las plantaciones de tabaco de Valle Nacional en el estado de Oaxaca, donde los indios yaquis y de otras tribus, que habían sido despojados de sus tierras en Sonora, fueron llevados como esclavos y puestos a trabajar hasta morir por agotamiento. Las propiedades arrebatadas a los yaquis entre 1870 y 1880 fueron vendidas a grandes latifundistas mexicanos y norteamericanos.

De modo paralelo, el ejército federal peleaba una guerra contra los mayas de Yucatán para despojarlos de sus tierras y hacer grandes plantaciones de henequén. Los mayas desalojados fueron embarcados y deportados como trabajadores esclavos a Cuba para laborar en plantaciones azucareras. Hubo múltiples "guerras colonizadoras" y levantamientos que fueron aplastados. Este parecía ser el "proceso normal" del desarrollo capitalista en México en la escena mundial de fines del siglo XIX y principios del XX.

Hacia 1910, las principales inversiones de los capitalistas se distribuía del siguiente modo: 40% ferrocarriles, 17% minería, 17.3% bancos, 6.6% electricidad, 6.6% industria, 5.9% petróleo. El 77% de estas inversiones pertenecían a capital extranjero (norteamericano 44%, británico24%, francés 13% y el resto alemán). En el escaso territorio que quedaba en manos de comunidades indias fue donde surgió el programa agrario de la Revolución Mexicana, fueron los pueblos organizados quienes generaron la guerra campesina de 1910 a 1920.

2 Las escuelas rurales en los años posteriores a la revolución campesina.

"Cuando en 1994 los mayas de Chiapas y sus aliados se levantaron en rebelión armada, hablaron desde las profundidades del legado cultural de la Revolución".[3] Sin embargo, durante los años posteriores a 1920, se monta un "teatro dinámico" [4]entre los principales actores estatales, regionales y locales para negociar definiciones de nación, ciudadanía, cultura, comunidad, modernidad. En esos años se gesta una política cultural posrevolucionaria. Vaughan define el término *política*

[2] Gilly, A.(1990) La Revolución interrumpida. p11
[3] Vaughan, M. (2001) La política cultural de la revolución. FCE. México, p.14
[4] Concepto utilizado por Vaughan en "La política Cultural de la revolución".

cultural como el proceso por el cual se articularon y disputaron las definiciones de cultura; en el sentido estrecho de identidad y ciudadanía nacionales.

"Creada en 1921 la Secretaría de educación Pública (SEP) construyó escuelas rurales federales para disciplinar y canalizar las energías de los campesinos rebeldes. La escuela les daría nacionalidad y modernidad. Transformaría a parias supersticiosos que sólo pensaban en su localidad, en productores comerciales patriotas y de orientación científica. Durante los años veinte, los jefes de la política regional se valieron de los profesores de la SEP y de la política cultural –la creación de símbolos revolucionarios, arte didáctico y teatro colectivo- para formar una base popular entre obreros y campesinos. En 1929, con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), la política cultural pasó a ser parte de la construcción de un partido nacional y la edificación del Estado".[5]

La escuela rural y un proyecto de estado estaban estrechamente vinculados, los fines ideológicos de la institución educativa coadyuvarían a la alteración o generación de conductas clave y a la construcción de ciertas relaciones de poder que abarcarían desde la relación entre sujeto y estado, hasta las áreas más secretas de género y edad.

Pero la debilidad del PNR en cuanto a su base social propició el surgimiento de una corriente socialista que llevó al poder a Lázaro Cárdenas en el sexenio que comprende de 1934 a 1940. En este vaivén casi contradictorio, emergió entonces el único periodo en la historia de México de política educativa con una pedagogía socialista que subrayaba el ataque a las conductas supersticiosas y religiosas de los campesinos; proponía que los niños podían aprender hábitos productivos por medio de la agricultura, los hombres formarían asociaciones agrarias y las mujeres brigadas antialcohólicas. Los elementos de la cultura popular fueron amalgamados en una idea de cultura nacional híbrida. Esta nueva ideología educativa, se aplicaría en el aula también.

En época cardenista, los maestros federales se convirtieron en actores políticos, organizadores de obreros y campesinos. "Cárdenas llamó a los maestros para que ayudaran en la formación de confederaciones nacionales campesinas y sindicales. En 1938 se integró la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el partido cambiaría de nombre entonces al de Partido de la Revolución Mexicana (PRM)".[6] Estos acontecimientos de modo paradójico, trastocan el proyecto revolucionario cardenista y dan paso, con el apoyo del sistema educativo, al surgimiento de un partido de estado que no era socialista ni de izquierda: el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946), mismo que permanecería en el poder y organizaría los intereses y reclamaciones subalternas por medio de la CNC y la CTM.

[5] op cit p.15
[6] ibidem p. 17

La política cultural posrevolucionaria se materializó durante el periodo cardenista en el que se pudo entablar un diálogo entre estado y sociedad. La escuela rural en este periodo se convirtió en un campo de negociaciones intensas en torno al poder, la cultura, el conocimiento y los derechos. Esto favoreció que en algunas comunidades rurales se fortaleciera la identidad y la cultura locales; puesto que la idea del Estado era la de animar una nación multiétnica, basándose en un compromiso de justicia social.

"En relación con las escuelas primarias de la Revolución, la tarea consiste en llegar a un entendimiento mejor matizado que los que han asociado la escuela federal como una benigna mejora o con una represiva dominación. Habiendo examinado fuentes informativas relacionadas con el funcionamiento cotidiano de las escuelas, con la aplicación de políticas y con los procesos culturales, económicos y políticos que crearon la ecología social de las escuelas, me he convencido de que debo depender del concepto de negociación para comprender la interacción que hubo entre Estado y campesinos".[7]

Vaughan considera que el concepto gramsciano de hegemonía no excluye el de coerción sino que puede acompañar o preceder al consenso. De igual modo Mary Kay Vaughan afirma que la política educativa del Estado posrevolucionario se centró con mayor intensidad en las zonas rurales pues el campesinado "parecía un lastre" frente al proyecto modernizador. Para los intelectuales de la época el campesino era mucho más una "construcción imaginada y miserable".

Es importante recordar que hacia 1923 se funda la Casa del Pueblo, dependiente de la SEP, cuyo propósito se cita a continuación:
"La idea de la casa del pueblo era en principio remover los aspectos retardados de la cultura, para acelerar el desarrollo de la comunidad y dela nación en pos de la homogeneidad".

Hacia finales de 1924 funcionaban 1089 planteles con 65 mil alumnos indígenas. Poco después se inaugura la Casa del Estudiante Indígena, en la capital del país, en la que se reclutan jóvenes varones de 26 grupos étnicos para ser educados en una formación técnico profesional. En el periodo cardenista hubo un giro en la política educativa, en 1932 se instalan 11 internados de Educación indígena donde el proyecto es "llevar educación a la propia región indígena".

La cuestión indígena era un asunto crucial para todo proyecto político pues atravesaba la escuela rural y los procesos de negociación entre actores locales y Estado. A partir de los años treinta, comienza a trabajarse en dirección de la disminución del monolingüismo en lengua indígena y el avance de un bilingüismo que implicaba la transformación social de individuos en sujetos políticos mediante su incorporación a un orden simbólico, expresado en una idea de nación.

[7] Vaughan,M. Op.cit. p23

Entre 1940 y 1960 se observa una disminución drástica en el número de hablantes monolingües (ver cuadros 1y2). En 1944 se considera el proyecto del Dr. Mauricio Swadesh como antecedente pedagógico para la fundación del Instituto pro-alfabetización en Lenguas Indígenas y como parte de la campaña nacional en contra del analfabetismo.

En 1946 se crea la Dirección General de Asuntos Indígenas, dependiente de la SEP y los internados indígenas se reorientan para ser convertidos en Centros de capacitación técnica. En 1948 estas acciones educativas se convierten en parte fundamental de las políticas indigenistas con la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI).

La década de los cuarenta marcó un cambio importante en la industrialización de México: Avila Camacho como presidente de la República puso gran interés en la actividad industrial al abrir oportunidades a la inversión capitalista y descuidando el desarrollo agrario y generando fuertes flujos de migración del campo hacia los centros urbanos. La política educativa también dio un giro en estos años; " Avila Camacho vio en la educación la base firme para llegar a la deseada unidad nacional. De aquí la necesidad de lograr la unidad de la educación. Con base en ésta redactó, en 1942, la Ley Orgánica de Educación, reglamentaria del artículo 3°. Siguiendo sus lineamientos se formularon los nuevos programas para todas las escuelas primarias de la República, lo mismo en las urbanas que en las rurales".[8]

Para lograr estos fines políticos-educativos, se homogeneizaron los planes y programas educativos y se pugnó porque no se dividiera a los alumnos ni a los profesores en rurales y urbanos. Es a partir de la década e los cuarenta con estas políticas educativas que se genera un borramiento de la educación y la escuela rural en México. En función de una unidad nacional puesta en el discurso se sacrifica el proyecto de escuela rural y agraria y este cambio tan significativo produce contradicciones cada vez más complejas entre los planes y programas, la práctica educativa en el aula y las distintas realidades en las que se inscribe la escuela general pública.

A partir de 1951 se crea un acuerdo entre el gobierno mexicano y el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) para desarrollar investigación lingüística con amplias facilidades. Sin embargo, la tarea prioritaria del ILV era la evangelización y la penetración ideológico-política, misma que nunca fue encubierta sino que se realizaba de modo paralelo al trabajo lingüístico.

Durante los siguientes años se optó, en las escuelas indígenas, por alfabetizar en lengua materna sólo como medio instrumental que facilitaría de algún modo la enseñanza definitiva del español. Era una especie de concesión pero el currículo escolar era uno y nacional, consecuencia de las políticas educativas de los años

[8] Galván, Luz Elena. *"El discurso de la política educativa: 1930 – 1958"*. En Revista: La Tarea, número 9, marzo 1997. pp 37-41.

cuarenta como se señaló en párrafos precedentes. En 1963 se aprueba el uso de métodos y maestros bilingües, creándose el Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros bilingües. A pesar de que los contenidos seguían siendo los mismos, la política educativa giró de la castellanización al reconocimiento de la formación bilingüe.

"Para 1968 operaban en 25 regiones indígenas 2150 promotores; para 1970 se tenían 3815 promotores y maestros bilingües y se atendían 601 escuelas con 125 niños. Funcionaban 26 internados indígenas que habían sido aglutinados a los internados de primera enseñanza y juntos atendían a 5835 alumnos (...) El INI atendía escuelas albergue con 100 becas y las secundarias agropecuarias recibían el 33% de las becas restantes para inscribir a niños indígenas".[9]

La efervescencia política de fines de los sesenta y principios de los setenta, provoca un giro en las políticas indigenistas ."Con el fin de evitar la radicalización de la movilizaciones indias el gobierno propone la organización de un foro en el que se discutiera la problemática y sugiere la celebración del Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en 1971, el cual se llevaría a cabo hasta 1975 en Janitzio y cuya responsabilidad de la movilización indígena quedó a cargo de la CNC, el INI y la Secretaría de la Reforma Agraria"[10], se trataba de integrar 36 Consejos Supremos correspondientes a diversas etnias para lograr representatividad orgánica que coadyuvara con la CNC, en un modelo que corresponde al de la agremiación corporativa acostumbrada por el PRI.

Los gobiernos priístas de finales de los setenta y principios de los ochenta tenían claro que no se trataba de una política indígena sino de dar solución al problema que supuestamente generaba la población indígena. El estado requería dar satisfacción a algunas demandas de los grupos étnicos para poder negociar y armonizar, aunque fuese parcialmente, el desarrollo y orientar a los indígenas en la tarea de superación de la crisis en colaboración con otros sectores de la sociedad. El gobierno legitima y reconoce la demanda de una educación bilingüe hecha por profesionales y en 1981 se crea la Dirección General de Educación Indígena (1981), dependiente de la subsecretaría de educación básica de la SEP, sus objetivos son:

- Proponer los contenidos y métodos educativos así como las normas técnico pedagógicas para la educación que se imparte a los indígenas.
- Organizar, desarrollar, operar, supervisar y evaluar los programas de enseñanza del español en las comunidades indígenas.
- Atender aquellos programas y servicios de educación básica, particularmente en comunidades indígenas preponderantemente monolingües.

[9] Bonilla, F. (1983)Estadìstica educativa indìgena.SEP,Mèxico.Citado en bello, J (1995) p 20
[10] Bello, J. (1995) La modernización de la educación indígena bilingüe y bicultural en México. Tesis de maestría, UNAM. p 39

Tanto el INI como la DGEI tratan de eliminar el analfabetismo en zonas indígenas, acorde con las metas de la SEP que para 1982 eran: castellanizar y proporcionar primaria bilingüe a la población indígena.

Como contraparte a lo anterior, la denuncia de la explotación indiscriminada de los grupos marginados en forma general y las agresiones económico-sociales y culturales a las comunidades indígenas en particular, fueron creciendo hasta llegar a instancias internacionales. Por otro lado, la población indígena se había incrementado y los servicios educativos en general eran precarios, debido a que en la última década de los ochenta, el gasto social se reduciría sustancialmente. La Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas CNPI, hace en 1982 una propuesta al presidente electo Miguel de la Madrid, señalando:

- Las educación que se imparte a los indígenas en México en el periodo posrevolucionario, no ha logrado contrarrestar las estructuras sociales que han servido para mantener y reproducir la explotación económica, la dominación racial y social y la manipulación política.
- Dentro de los programas educativos que se aplican no se considera el sistema de valores ni los intereses y objetivos indígenas.
- Los contenidos y métodos de trabajo están orientados hacia las necesidades de la vida urbana y son ajenos a la realidad social, lingüística, económica y cultural de los grupos indígenas.
- El castellano ha sido la lengua tradicionalmente impuesta por el sistema educativo a las comunidades indígenas. El hecho de no contemplar los intereses de los grupos étnicos en esta acción ha llevado a graves problemas que van desde los conflictos de personalidad y relaciones culturales, hasta la situación de que no hablen ni el español ni su lengua materna correctamente o pierdan esta última.

Cuadro 1: Dinámica histórica del bilingüismo 1930-1990

Fuente: Bello, J (1995).Hay un salto cualitativo y cuantitativo entre 1930 y 1960 que corresponde a las políticas educativas que transformaron la realidad social del país.

Para 1990, 17 millones de mexicanos vivían en extrema pobreza de un total de 41 millones de mexicanos que no satisfacen sus necesidades mínimas. Esto quiere decir que el 50.4% de la población mexicana se encuentra en la pobreza y de éstos el 41.1% viven en la extrema pobreza. Por otro lado, de los 8 estados que concentran el 79.2% de la población indígena en México, seis se encuentran en grado alto de marginación.

3 La educación comunitaria y la marginación.

Al lado del surgimiento de las instituciones de educación indígena en 1971 la SEP crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) con la tarea sustantiva de desarrollar estrategias educativas especiales para las pequeñas comunidades rurales e indígenas. En un principio el CONAFE diseñó programas educativos dirigidos a comunidades rurales e indígenas con mayores carencias, dispersas y alejadas del medio urbano. Entre 1978 y 1980 se impulsó su crecimiento hasta alcanzar una cobertura de 14,586 comunidades en el ciclo escolar 1980 –1981. A partir de ese año hubo un descenso gradual que llegó hasta 5,815 comunidades atendidas para el ciclo escolar 1988-1989.[11]

A partir de 1982, el CONAFE desarrolla trabajos de recopilación directa en campo, e indirecta a través de concursos abiertos a todo el público interesado. Por otro lado, el alto número de localidades rurales sin servicio de primaria y sin condiciones necesarias para instalar un servicio educativo comunitario, llevan al CONAFE a crear el Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR), con el propósito de ofrecer a los niños de esas localidades la oportunidad de estudiar en otra comunidad en mejores condiciones; y también se apoya a los egresados de cursos comunitarios de primaria para que logren ingresar a la educación secundaria. La estrategia que sigue el CONAFE, es la de coordinar la participación de alguna familia que pueda ofrecer hospedaje, alimentación y cuidados que requiere el menor, a cambio de un apoyo económico mensual.

“Durante su primer ciclo escolar de operación: 1984-1985, se apoyó a 4597 niños de 1561 comunidades para cursar educación primaria y secundaria y en el ciclo 1988-1989 se becaron a 7 901 niños, de los que 2547 asistirían a escuelas primarias y el resto a escuelas secundarias. Por otro lado, en el mismo ciclo escolar se becaron a 7,705 instructores comunitarios y 866 capacitadores tutores, En 1988 la plantilla de personal del CONAFE se integraba por 1,156 personas, de las cuales el 27,2% estaba ubicado en oficinas centrales y el 72.8% restante trabajaba en las delegaciones estatales”.[12]

[11] Memoria de la gestión 1995.2000. CONAFE
[12] Memoria de la gestión 1988-1994. CONAFE, p 17

En 1988 el CONAFE operaba los siguientes programas:

- Preescolar comunitario (7,745.8 millones)
- Cursos comunitarios (26,045.4 millones)
- Financiamiento educativo rural (668.8 millones)
- Sistema de estudios para docentes (14,672.4) millones

Es también durante el último año de los ochenta cuando el CONAFE comienza a instalar bibliotecas en las comunidades atendidas con cursos comunitarios.

Es importante señalar que la situación económica al comenzar la década de los ochenta era grave: en 1982 la inflación ascendía a más del 30% y al finalizar el año alcanzó el 100%. Durante el periodo 82-83 la disminución del presupuesto federal afectó al sector educativo y científico; las cifras son las siguientes: en 1975 el presupuesto asignado para el gasto social era del 21.1%, en 1981 bajó al 16.6% y durante el periodo 82-88 disminuyó hasta el 13.1%.[13] De tal forma en 1986 el porcentaje del PIB destinado a gasto social en educación fue el más bajo de los últimos 11 años.

En su discurso de toma de posesión (1 de diciembre de 1982) Miguel de la Madrid Hurtado, dio a conocer su voluntad de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; así como los recursos correspondientes. El equipo en el gobierno elaboró un diagnóstico sobre la situación del sector educativo dando como conclusión que uno de los problemas fundamentales de la "mala calidad de la enseñanza" era la desarticulación de los distintos niveles. Este resultado dibujó una "crisis educativa" que trajo como consecuencia la llamada "Revolución educativa", misma que se centraba en tratar de acelerar el desarrollo de la educación en México y desechar hábitos administrativos viciosos. La descentralización de la educación básica trajo graves resistencia por parte del sindicato de maestros y terminó por naufragar. Los movimientos magisteriales, las huelgas y las movilizaciones estudiantiles continuaron. Hacia finales de 1988 "otros recursos, ligados a la transmisión y generación del conocimiento dejaban de desarrollarse para dar paso a las burdas habilidades de sobre vivencia [sic] personal, en medio del deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de docentes e investigadores."[14]

[13] Loyo, A. Et.al. La investigación educativa en los ochenta. Cuaderno 19. COMIE.
[14] Op.cit p.13

4 Educación para adultos y jornaleros migrantes.

Pablo Latapí y Manuel Ulloa, consideran que hay cuatro circunstancias que condicionan el desarrollo de la educación de adultos:

- El punto de partida, ya que a principios del siglo XX el analfabetismo de la población era superior a 80%.
- El crecimiento demográfico acelerado principalmente entre 1940 y 1980.
- La insuficiencia del sistema educativo formal, que fue dejando un creciente saldo de adultos sin instrucción.
- La polarización social que ha caracterizado el desarrollo del país y que ha marginado a grandes grupos (principalmente la población rural dispersa, la indígena y la femenina) de acceso a los diversos servicios educativos y perseverar en ellos.[15]

En la etapa posrevolucionaria – señalan los especialistas- a los adultos sin instrucción se les atendió por vía de la alfabetización iniciada por Vasconcelos; y la educación básica por medios informales. La primera vía retomada por Torres Bodet en los cuarenta fue integrada de modo orgánico y permanente por el Instituto Nacional para la educación de Adultos (INEA), creado en 1982.
Recién creado este instituto inicia el proyecto: campamentos de educación y recreación para jornaleros agrícolas migrantes y sus familias (CERJAM). En un trabajo previo realizado por el CONAFE (1980-1981), se muestra que la población jornalera migrante "representa un número importante en el alto índice del rezago educativo, y que los lugares en que son contratados no contaban con ningún servicio educativo al que pudieran incorporarse los jornaleros."[16]Las acciones educativas del proyecto CERJAM tenía desde su gestación dos propósitos:

- La alfabetización a la población mayor de 15 años sin acceso a educación; y alfabetización para adultos que acudieron y no concluyeron la primaria.
- Promover otros servicios educativos de otras instituciones entre la población menor de 15 años.

La estrategia a seguir era la de ofrecer un servicio recreativo para toda la población migrante a partir del núcleo familiar. Se proponía desarrollar diversos talleres, enriquecer la vida monótona y agotadora de la familia jornalera migrante. Esto era congruente con los propósitos y objetivos del INEA que son:

- Promoción y realización de investigación relativa a la educación para adultos.
- Otorgar alfabetización y educación básica a la población mayor de 15 años.

[15] Latapí, P. (1995) Un siglo de educación en México. FCE.
[16] Rodríguez, G y colaboradores. (1998) Diagnóstico INEA

Este proyecto con jornaleros, se ubicó desde sus inicios y hasta 1997, dentro de los programas de educación comunitaria, pues se consideraba como un proyecto de desarrollo comunitario mucho más que un programa de acción educativa. Esto priorizaba los servicios que brindaba el CERJAM en torno a salud, consumo y mejoramiento de la calidad de vida.

En 1982, el INEA define los objetivos y lineamientos del programa de educación y recreación para jornaleros migrantes de la siguiente forma:

- "Desarrollar un servicio múltiple de educación y recreación adecuado a las condiciones propias de los jornaleros agrícolas migrantes, con el propósito de que este grupo genere, por sí mismo alternativas que mejoren sus condiciones de vida y de trabajo.
- Contribuir al abatimiento del analfabetismo en el medio rural, bajo la consideración de que los jornaleros agrícolas migrantes y sus familias, además de educarlos pueden favorecer la promoción alfabetizadora en sus zonas de procedencia.
- Desarrollar innovaciones en educación no formal.
- Elevar mediante el conocimiento impartido, la capacidad de negociación y demanda de este grupo social".[17]

En la sistematización que el propio INEA hace de la experiencia educativa en los Centros de Educación y Recreación (CER), se plantea la pertinencia de reflexionar si la realidad de la población agrícola migrante se comprende a profundidad como para desarrollar un modelo educativo pertinente.

"La lógica del proceso desarrollado del proyecto CER, ha sido la siguiente: se detectaron regiones geográficas de expulsión y de atracción de mano de obra agrícola migrante en los diferentes estados de la República Mexicana, se detectaron diferentes flujos migratorios y la duración de los mismos, en función de la duración de los calendarios agrícolas de aquellos cultivos que demandan para su cosecha fuertes cantidades de fuerza de trabajo se determinó, a partir de la duración del ciclo agrícola la duración de los ciclos de alfabetización y en general de los periodos de operación del servicio.

Bajo esta lógica se puede afirmar que las decisiones educativas con respecto a la problemática del migrante, se han tomado bajo la concepción demográfica y económica del fenómeno migratorio, sin que ello haya significado la profundización de las especificidades que adquiere la cuestión educativa en el contexto de dicho fenómeno. Lo más que se logró en el diagnóstico socioeducativo que se realizó en los orígenes del proyecto, fue la designación de algunos aspectos escolares que caracterizan a la población objetivo del proyecto. Quedan pendientes aún en la

[17] Op cit.p4-5

actualidad, aspectos educativos del fenómeno que es importante conocer para lograr una atención educativa pertinente y de calidad con los jornaleros agrícolas migrantes: saberes formales e informales; características del ambiente alfabetizador (tanto en las zonas de expulsión como en las de atracción), especificidades de la experiencia escolar y educativa del migrante, así como de la movilidad y la temporalidad del migrante para la definición de los tiempos educativos(...); se continúa caracterizando la movilidad del jornalero como rural-rural".[18]

En el mismo diagnóstico se reconoce que no se ha profundizado lo suficiente en la comprensión de la situación compleja del jornalero y los distintos contextos por los que atraviesa y a los cuales se vincula y que van de lo rural a lo urbano. Este trabajo de investigación para el desarrollo de un mejor servicio educativo queda como asunto pendiente hacia la década de los noventa.

Como puede verse, la historia—primero de la educación de la población rural, su desvanecimiento al homogeneizarse el currículo y las posteriores políticas de educación indígena, educación comunitaria, programas en zonas marginadas y programas dirigidos a adultos—está marcada por las concepciones ideológico-políticas de los principales intelectuales y estadistas de los gobiernos posrevolucionarios quienes influyeron de forma decisiva en el proyecto de nación y en la política dirigida a los grupos étnicos y campesinos, lo que ha generado a lo largo del tiempo constantes confrontaciones entre las tesis y modelos educativos y las realidades agrarias, étnicas y comunitarias.

[18] Op.cit.

CAPITULO II: COBERTURA EDUCATIVA EN POBLACIONES RURALES: 1990-2003

1 Transformaciones demográficas que se han dado en México en la última década:

La evolución de la densidad de la población del país en distintas regiones muestra dos patrones claramente diferenciados. Durante la primera mitad del siglo el poblamiento se concentró en áreas reducidas. Las principales ciudades del país (México, Guadalajara y Monterrey) se convirtieron en concentradores del desarrollo, su población creció aceleradamente al igual que su actividad industrial. En consecuencia la emigración rural aumentó; en la segunda mitad del siglo XX se multiplicaron las metrópolis regionales como lugares de atracción y comenzó a generarse una tendencia a la dispersión de la población en ciudades medias y pequeñas.[19]

"Es claro que las tasas de crecimiento o de decrecimiento de algunas ciudades y regiones se vinculan, respectivamente, con polos de fuerte atracción o rechazo de la población. También es evidente que un copioso éxodo rural encontró acomodo en las zonas urbanas. Ahora bien, resulta prácticamente imposible determinar la dirección y cuantía de los movimientos migratorios sólo a partir de las tasas de crecimiento demográfico (...) Los censos son la única fuente de datos sobre migración interna; sin embargo la información censal se restringe tan sólo al intercambio poblacional entre estados, vale decir, no es posible conocer los desplazamientos que tienen lugar en el interior de los estados."[20]

La orientación de estos desplazamientos más finos, así como los interestatales podrían ayudarnos a comprender de mejor manera la emergencia de localidades rurales de 100 habitantes o menos que ha tenido lugar en la década de los noventa. Un análisis antropológico de estos flujos migratorios nos ayudaría a comprender las condiciones de vida y las transformaciones culturales que devienen de estos flujos migratorios. Lo único que por ahora es posible afirmar es que de modo paralelo al crecimiento de las grandes urbes, el número de localidades rurales ha aumentado de la siguiente forma:

- En 1970 había alrededor de 95 000 localidades de menos de 2500 habitantes (criterio demográfico de definición de comunidad rural).
- En 1990 había 155 000 localidades rurales.
- En 1995 había 198 000 localidades de las cuales 148 500 tienen menos de cien habitantes.

[19] Gómez de León y Rabell Romero (2001) La población de México. p 23.
[20] Op.cit. p 404

Se trata de comunidades rurales marginadas pues carecen de condiciones aceptables de vida. A los análisis estadísticos les hace falta una visión mucho más aguda, la dispersión de localidades rurales ha aumentado en términos de pobreza y éxodos internos.

Es importante decir que no es posible considerar a la población como desvinculada del desarrollo económico y político del país. La falta de trabajos al respecto no permite elaborar afirmaciones serias respecto a la relación entre la emergencia de pequeñas localidades y la problemática económica del país en la última década pero sin duda "el aumento del poblamiento rural disperso señala zonas de preocupación en varios sentidos. Desde el punto de vista geográfico, los territorios que concentran estos pequeños asentamientos tienen pobre accesibilidad y una débil integración funcional a lugares centrales importantes; considerando la dotación de servicios básicos, se generan muy altos costos para beneficiar a todas la localidades; y las condiciones de pobreza extrema, frecuentes en estas localidades, requieren estrategias productivas que mejoren las condiciones pobreza extrema, frecuentes en estas localidades, requieren estrategias productivas que mejores las condiciones sociales. Finalmente, un problema muy serio es la presión de las concentraciones de población sobre los recursos naturales (agua, suelo etc) y la capacidad alimentaria. A mayor concentración disminuye la zona suelo cultivable per cápita de la población asentada, y gradualmente, los abastecimientos tienen que buscarse en otras regiones. De manera específica, las más grandes concentraciones urbanas están relacionadas con niveles críticos de deterioro ambiental, como es el caso de la porción central del país y la franja fronteriza del norte. En este sentido es fundamental anticipar las consecuencias ambientales de las tendencias futuras de la distribución de la población, sobre todo en ecosistemas frágiles y altamente vulnerables."[21]

[21] Op. cit, p 595

Cuadro 2: Distribución de la población rural

ESTADO	PERSONAS	PARTICIPACIONDE LA POBLACIÓN RURAL ESTATAL EN LA POBLACIÓN TOTAL NACIONAL	PORCENTAJE DE POBLACIÓN RURAL AL INTERIOR DE ESTADO
AGUASCALIENTES	186,316	0.8%	19.7%
BAJA CALIFORNIA	206,632	0.8%	8.3%
B.C.S	79,150	0.3%	18.7%
CAMPECHE	200,223	0.8%	29.0%
COAHIILA	242,983	1.0%	10.6%
COLIMA	77,987	0.3%	14.4%
CHIAPAS	2,134,800	8.7%	54.5%
CHIHUAHUA	531,906	2.2%	17.5%
D.F.	20,326	0.1%	0.2%
DURANGO	523,670	2.1%	36.2%
GUANAJUATO	1,526,686	6.2%	32.8%
GUERRERO	1,372,629	5.6%	44.6%
HIDALGO	1,124,884	4.6%	50.4%
JALISCO	976,118	4.0%	15.4%
MEXICO	1,791,037	7.3%	13.7%
MICHOACAN	1,376,293	5.6%	34.6%
MORELOS	226,201	0.9%	14.6%
NAYARIT	329,298	1.3%	35.8%
NUEVO LEON	252,274	1.0%	6.6%
OAXACA	1,898,623	7.7%	55.3%
PUEBLA	1,600,537	6.5%	31.6%
QUERETARO	454,777	1.8%	32.4%
QUINTANA ROO	153,240	0.6%	17.5%
S.L.P	940,883	3.8%	41.0%
SINALOA	829,324	3.4%	32.7%
SONORA	374,235	1.5%	16.9%
TABASCO	871,717	3.5%	46.1%
TAMAULIPAS	400,380	1.6%	14.6%
TLAXCALA	183,335	0.7%	19.1%
VERACRUZ	2,825,263	11.5%	40.9%
YUCATAN	309,331	1.3%	18.7%
ZACATECAS	630,367	2.6%	46.7%
TOTAL NACIONAL	**24,651,425**	**100.0%**	**25.3%****

Fuente: Censo Nacional de Población 2000.
**Se refiere al porcentaje de población rural con respecto a la población total del país.

La encuesta considera como rurales aquellas poblaciones de menos de 2,500 habitantes y demuestra que:

- La presión demográfica en zonas rurales sigue aumentando. Entre 1980 y 2000, creció en 2.4 millones de personas.
- Los estados con mayor población rural en el 2000 fueron: Oaxaca (55.3%), Chiapas (54.5%) e Hidalgo (50.4%). Estos estados se caracterizan por su alta importancia en las actividades primarias de la estructura económica.

1 Pobreza y trabajo infantil.

"Existen 3 fuentes que ofrecen un panorama nacional de la cantidad de niños y niñas que trabajan: las encuestas de empleo que realiza la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades, y una investigación sobre trabajo doméstico de las niñas que utiliza tres encuestas nacionales (...) el análisis de las encuestas de los años 1991, 1993, 1997, 1998 y 1999; demuestra que la mayor parte de las niñas y niños trabajadores de 12 y 14 años se encuentran en las áreas más urbanizadas, mientras que 262,840 niñas y 620,356 niños lo hacían en zonas menos urbanizadas; un total de 1, 083,385 niñas y niños."[22]

El número de niños trabajadores, de acuerdo con las encuestas aumentó en un 18% entre 1991 y 1999. Aunque la mayoría de los niños encuestados estudian a nivel de primaria, es difícil que continúen la secundaria. "En el caso de las actividades agropecuarias en comunidades rurales, de acuerdo con las cifras puede verse que entre niñas y niños de 12 a 14 años en 1993 el 86.1% eran trabajadores sin pago de ambos sexos, en 1997 el 69.8 % y en 1999 el 76.1%. Estos datos evidencian el hecho de que un importante número de niños en el país se encuentra trabajando en condiciones de explotación."[23]

Las encuestas y los censos tienen varios problemas, por ejemplo, si la actividad principal del niño es el estudio, aunque trabajen, lo que queda registrado en el censo es su categoría de estudiante. Otro problema es que no hay una distinción fina en cuanto a formas de trabajo y formas de vida, asunto que sería de gran utilidad conocer para comprender más a fondo las causas, la distribución y las condiciones del trabajo infantil.

Finalmente una reflexión en torno a qué clase de relación hay entre la escuela y el trabajo infantil. No es difícil imaginar que un niño sometido a una doble jornada de trabajo y estudio tenga un menor rendimiento escolar. Sin embargo, hay aún vetas de investigación poco exploradas como es el caso en el que los niños tengan la necesidad de abandonar sus localidades para acceder a la alfabetización y esta decisión los coloque en situación de trabajo, existiendo de tal suerte rutas de migración escolar-laboral. Por otro lado, las encuestas sobre trabajo infantil

[22] Barreiro, N. (2001). Hacia una política de erradicación del trabajo infantil e México. DIF-UNICEF, México. p 64
[23] op.cit. p 67

abarcan en su mayoría el rango de 12 a 14 años, dejando fuera un sector amplio de niños, ignorando otros rubros de participación laboral como el trabajo informal que desempeñan niños pequeños indígenas en las ciudades o la prostitución entre niñas indígenas de 14 a 18 años.

"De esta manera, en el largo plazo, la erradicación del trabajo infantil debería estar dirigida hacia acciones cuyo enfoque se centre en la familia, la comunidad, la escuela y en primer lugar en las niñas y los niños, de manera que se conozcan sus derechos y encuentren la mejor manera de alcanzar su desarrollo y formación integrales."[24] Con estos cuestionamientos entramos ahora a la descripción de las coberturas educativas en comunidades rurales reportadas por las instituciones en los últimos 10 años.

2 Los jornaleros agrícolas migrantes y sus familias.

"En 1990, el XI Censo Nacional de Población y vivienda registró 1.7 millones de personas como jornaleros o peones, pero el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) considera que a esa cantidad se debe agregar, por lo menos, 1.9 millones más que son campesinos minifundistas (...) Según encuestas realizadas por el PRONJAG en los estados donde opera, el 35% o 40% son indígenas originarios del Sur de México y de los cuales el 34% son mujeres y el 30% son niños cuyas edades fluctúan entre los 7 y los 14 años."[25]

Aunque es difícil cuantificar exactamente el número de niñas y niños, se puede decir de forma general que en casi todas las familias de jornaleros agrícolas, la prioridad es el hecho de que todos los miembros de la familia aporten un ingreso pues de ello depende su sobre vivencia, debido a que en la mayoría de los casos lo obtenido en época de cosecha sostendrá a toda la familia el resto del año.

En el caso de los jornaleros, la incorporación al trabajo de niños se da de dos maneras: como asalariados o como ayudantes de algún asalariado. Las edades de los niños jornaleros va desde los 6 a los 14 años y en su mayoría son indígenas. En cuanto a la nutrición, el PRONJAG ha detectado casos de desnutrición severa en niños y niñas. Al mismo tiempo "el desarrollo educativo de las niñas y niños jornaleros y sus posibilidades presentes y futuras de mejor nivel de vida se ven claramente restringidos debido a las carencias en la infraestructura de servicios educativos, la falta de personal capacitado y la inexistente o limitada cobertura de programas educativos dirigidos específicamente a los hijos de jornaleros migrantes."

[24] op.cit, p.107
[25] Barreiro. Op.cit.p70

Por otro lado el INEA ha desarrollado, además del PRONJAG, el Programa de Educación y Recreación para Jornaleros Agrícolas Migrantes y sus familias (CER). "La revisión histórica (de los CER) se organiza en tres periodos: el primero se ubica de 1981 a 1985, periodo de diseño y experimentación. El segundo periodo es de 1986 a 1989, definido como una etapa de transición del programa educativo a las políticas institucionales, es el momento en el que el programa pierde su especificidad como modelo pedagógico. El tercer periodo, comprende de 1989 a 1997, tiempo en que se le da mayor énfasis ala operación del proyecto, dejando de lado la especificidad del modelo pedagógico concebido en los CER pues a este se le agregan los programas educativos institucionales. Hasta el momento no contamos con fuentes documentales de la sustitución en los talleres por dichos programas."[26]

Durante este tercer periodo el Programa de Modernización educativa se propone entre otras cosas definir dentro del rubro de educación para adultos algunas estrategias de fortalecimiento a través de programas institucionales como: los Centros de Educación Comunitaria, los Puntos de Encuentro, los Grupos Teatrales, las Misiones Culturales y los grupos de Jornaleros Agrícolas Migrantes. Con este impulso los CER cobran importancia en cuanto a la ampliación de su cobertura, misma que crece significativamente en la década de los noventa pero se dejan de lado los aspectos de investigación y retroalimentación del proyecto.

Es en este mismo periodo que los CER se incorporan a la normatividad del INEA, esto conduce a la sustitución, como se dijo antes, de los talleres de lecto-escritura por los programas generales del INEA que son:

- Alfabetización.- Programas de alfabetización para el medio rural y urbano.
- Primaria.- Primaria intensiva para adultos (PRIAD) o Modelo de educación primaria para adultos (MPEPA).
- Secundaria.- Programa de secundaria abierta (SECAB) y secundaria intensiva para adultos.

Esta sustitución modifica drásticamente el proyecto que desde 10 años atrás había sido plasmado bajo la base del piloteo y la investigación como un programa que buscaba "establecer la interrelación entre la educación y las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas migrantes, con el fin de que estos contaran con mejores herramientas para el mejoramiento de su calidad de vida."[27] Por otro lado, durante la década de los noventa hay una ausencia de aspectos documentados que indiquen las características que adquirió la idea original del modelo que se centraba en la interrelación de áreas básicas y talleres.

[26] Rodríguez, G. y colaboradores. (1998) p.21-22
[27] Op.cit p 49

"En términos de los resultados de la operación en los servicios educativos, no es posible una valoración sobre el logro educativo de la población atendida por este programa, por dos razones, la primera tiene que ver con los procedimientos de control escolar, debido a que no hay un desglose de la población atendida educativamente en el programa CER y los programas de educación primaria y secundaria, la segunda razón es que los reportes que presentan las delegaciones, a través de las cédulas de recopilación de información, no cuentan con suficiente precisión pues no permiten ubicar si la población atendida en cada mes representa a la misma o es diferente, lo cual es la proporción de población que se incorporó en ese mes y la que se mantiene del mes anterior."[28]

3 Educación para adultos e índices de alfabetización.

"Si se considera que la población de cinco años y más que habla lengua indígena representa 6.8% de ese grupo de edad , que la población rural asciende a 26.5% de la población, que la proporción que representa la población de 65 años y más es de 6.9% y que las mujeres representan el 50.7% del total de la población, se puede concluir que la mayor marginación corresponde a las mujeres indígenas mayores de 64 años que viven en el medio rural."[29]

El índice de alfabetización en la población de 10 años y más entre 1990 y 1995 muestra que sólo continúa reduciéndose la población analfabeta femenina y por lo tanto ha habido un incremento de los hombres analfabetas con lo que tiene lugar un incremento para 1990 de 44 421 analfabetas más en la población de 10 años y más. Por otra parte, considerando la categoría de 15 años y más, tenemos que entre 1980 y 1990, la población analfabeta de 15 años y más, se redujo del siguiente modo: 240 078 hombres y 500 000 mujeres. Y al igual que con la población anterior, las mujeres continúan reduciendo sus analfabetas con mayor celeridad que los hombres. Entre 1990 y 1995 se registró un incremento de 33 621 analfabetas masculinos. Esta situación se presentó de manera generalizada en todo el país, sin embargo de modo más específico el comportamiento fue el siguiente:

- Aguascalientes, Coahuila, Jalisco, Tamaulipas y Zacatecas registraron una disminución en el número absoluto de mujeres analfabetas, pero el incremento en términos absolutos de sus hombres analfabetos fue mayor.
- Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala, tuvieron en términos absolutos un incremento de sus hombres analfabetos aunque lograron reducir sus analfabetos totales.
- Oaxaca, el Distrito Federal y Durango redujeron tanto sus analfabetas como analfabetos.

[28] op.cit p. 71
[29] Latapí, P. Un siglo de educación en México. p 3

4 Educación Comunitaria.

De acuerdo con lo señalado en el Capítulo I para 1990 de las comunidades rurales del país, el 90% tenían menos de cien habitantes. Estas comunidades se concentran en orden de importancia numérica en los estados de Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Sonora y Michoacán.

El CONAFE trabaja con diversos programas en el medio rural y con comunidades marginadas. En el encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural, realizado en 1996, en conmemoración del 25 aniversario del CONAFE, se planteó que el Consejo debía concebir sus funciones como las de una educación que se ajuste a las condiciones particulares de las pequeñas comunidades rurales.

En 1980 el CONAFE atendió un promedio de 18 alumnos por comunidad y para 1995 dicha cifra disminuyó a 10.6 alumnos. A pesar de que los datos indicaban la expansión de los servicios del CONAFE, al mismo tiempo se registraba una mayor fragmentación de las comunidades. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre 1990 y 1995 surgieron 6342 nuevas localidades, esta realidad dificulta su cobertura. El cuadro 3 muestra la matrícula en la primaria comunitaria durante el periodo 1988-2000.

Cuadro 3: Matrícula en primaria comunitaria

Fuente: CONAFE. Memoria de la gestión 1995-2000

En los últimos años se ha mantenido un crecimiento constante de la matricula de alumnos en primaria comunitaria. De acuerdo con la información del propio CONAFE "La población que atiende el Consejo Nacional de Fomento Educativo, además de migrar del medio rural al medio urbano, también se multiplica cada vez más en pequeñas comunidades. En 1980 el CONAFE atendió un promedio de 18 alumnos por comunidad y para 1995 esta cifra disminuyó a 10.6. Los datos indican expansión del servicio pero reflejan también la fragmentación de la población objetivo en un mayor número de comunidades". Sin duda hace falta mayor información e investigación en torno a las rutas migratorias y los procesos que han hecho posible que en la última década las comunidades de menos de 500 habitantes se expandan por todo el país.

Es decir, a la información global de expansión le hace falta una complementación más antropológica en torno a las características y el impacto de los servicios de CONAFE en las localidades rurales a las que atiende. Por otro lado en cuanto a la formación docente el Consejo ha puesto énfasis en la formación y capacitación de jóvenes que se involucren a fondo en el proceso educativo convirtiéndose en instructores comunitarios. De acuerdo al CONAFE, ha habido un incremento en el número de instructores formados; sin embargo la misma institución reconoce que aún hace falta mucho trabajo en capacitación y cobertura, sobretodo en zonas indígenas.

Cuadro 4: Atención educativa en primaria comunitaria en el ciclo escolar 2000-2001

Fuente: CONAFE, Informe estadístico del ciclo escolar 1998-1999.

Esta gráfica, muestra la relación que hay entre los tres universos de atención del CONAFE. En el ámbito indígena hay una menor cobertura y probablemente sea el de mayor complejidad pues se trata con frecuencia de comunidades marginadas con necesidades educativas bilingües.

5 Primaria indígena.

Actualmente, en México se reconocen las siguientes cifras en cuanto a población indígena:

- Población indígena de 5 años y más hablantes de lengua: 6, 044.547.
- Población indígena menor de 5 años hablante de lengua: 1, 233, 455
- Población que se asume indígena pero que no habla ninguna lengua: 1,103, 312.

Para 1990 en la Declaración Mundial de Educación para Todos firmada en Jomtien, Tailandia por 150 países, se mostró que "uno de los argumentos más fuertes fue estrictamente económico: los estudios del Banco Mundial mostraban que la inversión en educación básica es altamente redituable a medio plazo, ya que aparentemente es el mecanismo más efectivo para controlar la explosión demográfica y reducir los elevados costos de otros programas sociales como salud pública y seguridad..."[30]

Hubo un viraje en la situación de México y el incremento en los recursos asignados a la educación aumentó del 5.9% en 1988 al 15.6% en 1991. En mayo de 1992 se formaliza el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que señala entre otras cosas que "a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos". A su vez en 1990 aparece el Programa para la Modernización de la educación indígena (PME 1990-1994) y el Programa Nacional de desarrollo de los pueblos Indígenas 1991-1994. En el PMEI se reconocen las carencias y limitaciones en las que se encuentra la Educación Indígena, así como los propósitos y lineamientos para la incorporación de la educación para indígenas en el contexto de la Educación Nacional: "Reestructurar la organización y funcionamiento de los servicios de educación indígena, conforme a los requerimientos de los grupos étnicos y al proceso de modernización del sistema educativo nacional. Apoyar el proceso de descentralización educativa, con base en criterios específicos para cada caso, dentro de un marco de corresponsabilidad y con apego a la normatividad establecida por la DGEI."[31]

[30] Rockwell E. (1994) p.17
[31] PMEI 90-94 p.31

"La población atendida por el subsistema de educación indígena de 5 a 14 años representa en 1990 el 53% de la demanda potencial, esto es que de 1 441 000 niños registrados en el último censo de población sólo son atendidos 777 000, lo que representa un 14.7% de atención con respecto a la población total."[32]

En cuanto a la planta docente creada desde 1970 para la atención educativa de población indígena, para el nivel primaria en 1970 había dos maestros por escuela, para 1980 y 1990 las escuelas cuentan solamente con tres maestros en promedio, manteniéndose este promedio en la última década. Esto resulta incongruente en la medida que vemos cómo la matrícula se incrementa pues mientras en 1970, se atendían 61 alumnos por escuela, en 1980 se atendían 80 y en 1990 a 85 alumnos.

De acuerdo con estos datos, mientras la infraestructura permanece casi estática, la población aumenta en número y en complejidad. La desigualdad educativa en la que se encuentran las poblaciones indígenas del país propicia la firma de el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), mismo que en su componente 2 de Educación Indígena se propone como metas la elaboración e impresión de libros del maestro (6500), libros para los alumnos (158000) y libros de lecturas (158 000) en las siguientes lenguas: tseltal, tsotsil, náhuatl, tlapaneco, otomí, mixteco y zapoteco, para los dos primeros grados de primaria.

Otra de las metas del PARE en la década de los noventa fue la capacitación docente, con la intención de elaborar una antología y reproducir 14 804 ejemplares para 14 016 docentes; con la temática central referida al fenómeno del bilingüismo y la práctica docente. Si bien es cierto que el binomio DGEI-INI cristalizan, de alguna manera la política indigenista de participación, la proyección educativa de los pueblos indios es producto de la resistencia histórica de éstos, y el liderazgo de ciertos dirigentes fincó el inicio de un proyecto institucionalizado con acciones y prácticas muchas veces desleales a las propias urgencias de las comunidades indígenas. Es la organización comunitaria no institucionalizada la que emerge a finales del siglo XX para reapropiarse de su proyecto de educación. En los siguientes capítulos veremos justamente la relación entre políticas educativas y programas institucionalizados, así como algunos ejemplos de organización alternativa, para lograr comprender mejor la abigarrada problemática mexicana.

[32] Bello (1998) p.100

CAPITULO III: POLÍTICAS EDUCATIVAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

"En la presente década se han producido avances sustanciales en la elaboración de políticas que reconocen el carácter plural de un número importante[33] de países en la región latinoamericana, y se han desarrollado diversas concepciones y estrategias para atender pedagógicamente la diversidad lingüística, cultural y étnica en el contexto de los sistemas educativos nacionales. En México se han introducido cambios vinculados con el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística a nivel de la Constitución nacional y de las de varios estados, se ha sancionado una nueva Ley Federal de educación y se está transitando en un proceso de federalización de la educación básica y normal que propicia el desarrollo de diversas alternativas para atender a la diversidad en cada contexto estatal o regional."

En este contexto el artículo 38 de la Ley General de Educación estipuló en 1993 que:"La educación básica en sus tres niveles tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios."
En este mismo marco jurídico, los objetivos estratégicos del Programa Nacional 2000-2006 se sintetizan como sigue:

- Fortalecer el federalismo educativo
- Crear nuevos mecanismos de participación corresponsable para que las personas, los grupos sociales involucrados e interesados en la tarea educativa aporten trabajo, ideas, creatividad y empeño, dirigidos al logro de los fines educativos.
- Buscar alternativas de financiamiento y una mejor distribución de los recursos.
- Avanzar en la reorganización de la Secretaría de educación Pública para que esté a la altura de las circunstancias actuales.

Para el logro de estos objetivos, las políticas que se siguen se resumen del siguiente modo:

- Propiciar cambios estructurales en las relaciones entre autoridades educativas locales y la federación.
- Fortalecer la integración, coordinación y gestión institucional del Sistema educativo nacional.
- Impulsar el desarrollo de esquemas equitativos de financiamiento y distribución de recursos que tomen en cuenta las características y necesidades de las entidades federativas.
- Impulsar la evaluación e investigación en los ámbitos educativo y de gestión institucional para sustentar los procesos de planeación y de toma de decisiones.

[33] Gigante, E (2003) Reconocimiento y atención pedagógica a la diversidad cultural. En Inclusión y diversidad. IEEPO, colección voces del fondo, Oaxaca, México, p 63.

En relación a los objetivos de la educación básica, el mismo programa reconoce que el desafío más importante es lograr que la educación anhelada se concrete efectivamente en el salón de clases y en la escuela. Para lograrlo se plantea la necesidad de elevar la calidad de la enseñanza y se define en el mismo programa la idea de calidad de la educación básica de la siguiente manera.

- Está orientada al desarrollo de las competencias cognoscitivas fundamentales de los alumnos (lectura, escritura, comunicación verbal y saber escuchar).
- Debe formar en los alumnos el interés y la disposición a continuar aprendiendo a lo largo de su vida.
- Propicia la capacidad de los alumnos de reconocer, plantear y resolver problemas, desarrollar el pensamiento crítico, la imaginación espacial y el pensamiento deductivo.
- Brinda a los alumnos elementos para conocer el mundo social y natural en el que viven y entenderlos como proceso en continuo movimiento.
- Propicia las bases para la formación de futuros ciudadanos, para la convivencia, la democracia y la legalidad.

Y para el caso específico de la educación indígena, se plantea una política de fortalecimiento con el siguiente objetivo:

- Se promoverá el desarrollo de un modelo pedagógico de atención intercultural bilingüe en la educación básica para mejorar la calidad educativa en las poblaciones indígenas.

Las principales líneas de acción que propone esta política son:

- Mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe, mejorar la oferta educativa a las poblaciones indígenas.
- Ampliar la oferta de educación inicial, preescolar y primaria.
- Lograr que las escuelas que ofrecen educación intercultural bilingüe operen adecuadamente y se mejore sensiblemente el logro de los aprendizajes del currículo básico nacional, del bilingüismo oral y escrito, y del reconocimiento y valoración de la cultura propia.
- Adecuar los planes y programas de educación primaria para incorporar la lengua indígena como asignatura.
- Garantizar que todos los docentes de la educación intercultural bilingüe hablen la lengua de la comunidad a la que sirven.
- Ofrecer educación secundaria que tenga características de interculturalidad y bilingüismo para alumnos de procedencia indígena.
- Desarrollar sistemas de formación inicial de docentes bilingües.
- Desarrollar formas de atención pertinente de naturaleza intercultural a los niños y jóvenes indígenas que asistan a escuelas regulares tanto urbanas como rurales, de educación básica.
- Mejorar la equidad de género como parte de la educación intercultural bilingüe.

Las metas propuestas en el Programa Nacional son las siguientes:

- Asegurar para 2006 que en todas las comunidades que cuentan con escuelas primarias interculturales bilingües o con un servicio del Proyecto de Atención educativa a Poblaciones Indígenas del CONAFE, cuenten también con al menos un grado de educación preescolar.
- Lograr que para el 2006, 95% de los niños indígenas ingresen a la escuela primaria.
- Definir y poner en marcha para el 2004, una propuesta para la renovación curricular, pedagógica y operativa de los servicios de educación inicial y preescolar indígenas.
- Diseñar para 2003 una propuesta de educación secundaria (incluyendo telesecundaria) que incorpore una orientación intercultural.
- Diseñar para 2003 una propuesta de enseñanza del español como segunda lengua y de las 10 principales lenguas indígenas como segunda lengua entre poblaciones indígenas en las que se está perdiendo la lengua materna.
- Implantar en 2003 experiencias de educación intercultural en escuelas primarias regulares que atienden a niños indígenas y lograr para 2006 que los aprendizajes derivados de estas experiencias se apliquen al 40% de las escuelas regulares a las que asisten los niños indígenas.

Los programas de estas políticas son:

- Programas para el fortalecimiento de las escuelas de educación intercultural bilingüe.
- Programa para la formación y desarrollo profesional de docentes y directivos en Educación Intercultural Bilingüe.
- Programa para el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe.
- Programa para el desarrollo de innovaciones en materia de Educación Intercultural Bilingüe.
- Programa de Equidad de género en Servicios de Educación destinada a Poblaciones Indígenas.
- Programa de Atención Intercultural a niños y jóvenes indígenas en escuelas regulares (urbanas y rurales).

Por lo tanto el objetivo general de la política de educación intercultural bilingüe es el siguiente:

- Se impulsará el desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica.

Por otro lado, relacionada con el rubro de justicia y equidad, se enuncia en el Programa Nacional de Educación, la política de compensación educativa con los siguientes objetivos:

- Promover los programas compensatorios en la educación básica, con una orientación tal que permita atender diferenciadamente a las poblaciones vulnerables y con ello igualar las oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación.
- Canalizar recursos proporcionalmente superiores, con base en la inversión para alumnos, a la población en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, para atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa.

Esta política compensatoria está dirigida tanto a comunidades rurales, semirurales, indígenas o urbanomarginadas, pero la diferenciación no está enunciada dentro de las líneas de acción o las metas propuestas. Esas líneas de acción son:

- Incrementar el financiamiento.
- Apoyar los programas de becas.
- Reorientar el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) y el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), en coordinación con el CONAFE y las dependencias concurrentes.
- Promover con los estados y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de equidad en la educación.

Principales Programas:

- Programa de Fortalecimiento Financiero de la Educación Básica.
- Propuesta de Reconocimiento de los Programas y Apoyos Compensatorios.

El contexto de estas políticas es complejo y está relacionado con lo descrito en los capítulos precedentes y con las condiciones internacionales actuales signadas "por acelerados procesos de articulación económica, regionales y de globalización cultural. Al mismo tiempo , el ámbito político educativo a nivel internacional está intensamente influido por lineamientos elaborados desde los grandes centros financieros, por los movimientos de derechos humanos, y los nuevos marcos jurídicos surgidos de la negociación entre las presiones de la mundialización de las relaciones económicas y la articulación de las demandas étnicas en cada país."[34] La articulación entre las demandas étnicas, las políticas oficiales y los cambios en los paradigmas de comprensión del fenómeno indígena en México están como telón de fondo de las actuales políticas educativas que tienen en su centro la atención a la diversidad.

[34] Op.cit. p 64

En el caso mexicano, la década de los noventa está marcada por la crisis agrícola, los movimientos indígenas, la emergente organización de la sociedad civil, el levantamiento de las comunidades zapatistas y más recientemente por una ola de violencia hacia las mujeres que tiene como punto de expresión álgida las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Así, la transformación social y la decadencia de ciertas estructuras arcaicas se hacen cada vez más claras y al mismo tiempo cada vez es más urgente la transformación de la práctica educativa.

Este juego entre lo global y lo local subraya las inequidades y por ello la pregunta resultante es: "cómo contribuir a la construcción de relaciones más simétricas y justas entre las llamadas sociedades nacionales y los pueblos indígenas de la región. La cuestión está atravesada por compromisos establecidos en los acuerdos multilaterales sobre la educación y la cultura (TLC, MERCOSUR, Pacto Andino, etc.); por los principios y agendas de los organismos internacionales y la agencias de cooperación, que según su naturaleza y la magnitud de los apoyos, constituyen otro ámbito de generación de políticas educativas con mucha injerencia en la educación que se ofrece a la población menos favorecida y, por ende, a gran parte de los pueblos indígenas."[35]

2 Dirección General de Educación Indígena (DGEI): programas y metodologías.

Hacia 1994 la DGEI teniendo como marco el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) realiza dos cursos que pretenden mejorar la enseñanza en el aula indígena y actualizar a sus docentes, en materia de bilingüismo y atención a grupos multigrado. Puede decirse que el proceso de adquisición de la lecto-escritura en lengua indígena es una de las preocupaciones centrales de esta institución y para ello ha elaborado algunas metodologías de investigación y de enseñanza con los siguientes objetivos.

- Valorar la cultura y el idioma propios.
- Desarrollar la capacidad de reflexión a través de la expresión oral.
- Adquirir y desarrollar la capacidad para leer y escribir.
- Desarrollar la capacidad creativa.

La metodología usada se define como analítica y consta de tres etapas:

- Visualización.
- Análisis.
- Aplicación.

[35] op.cit p 66

Hasta 1995, la DGEI introduce a sus lineamientos generales un enfoque didáctico globalizador que parte de la emergencia , en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, del enfoque intercultural-bilingüe. Así, el planteamiento didáctico tiene tres vértices:

- El alumno que está en el proceso.
- El contenido del aprendizaje.
- El profesor que actúa.

"Lograr que las metodologías de enseñanza y los materiales educativos y su utilización, sean pertinentes a las condiciones de vida, características y necesidades educativas de las alumnas y los alumnos, se constituye en una de las vías que permite elevar la calidad de la educación que se ofrece a los niños indígenas. En este sentido, es importante considerar que el cómo se aprende y con qué se aprende influye en el qué se aprende, por ello en la educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas se propone la adopción de enfoque globalizadores."[36]De acuerdo con la DGEI el enfoque globalizador puede favorecer:

- La eliminación de la repetición mecánica innecesaria.
- La organización del trabajo educativo a partir de un problema generador.
- La incorporación espontánea de elementos de la cultura local.
- El aprovechamiento de los saberes comunitarios.
- La realización de prácticas que posibiliten el desarrollo de capacidades comunicativas e investigativas.

La DGEI entiende por educación bilingüe, aquella que favorece la adquisición, fortalecimiento, desarrollo y consolidación tanto de la lengua indígena como del español y elimina la imposición de una lengua sobre la otra. Plantea que la educación bilingüe favorece el desarrollo de competencias comunicativas en ambas lenguas y propone tomar en cuenta los siguientes factores:

- La normatividad existente y las recomendaciones internacionales.
- Los fines que se persiguen en la educación indígena y su evolución al paso del tiempo.
- Las características propias de la comunidad que se atiende.
- Las características del uso de las lenguas indígenas en las escuelas de educación indígena.

En relación con la educación indígena en la década del los noventa. "El diálogo entre métodos antropológicos e históricos se estimula, con lo cual se abre una veta poco explorada en los estudios acerca de la relación entre las dinámicas culturales y las escuelas. Por una parte, se desarrollan ensayos que analizan la situación educativa de los indígenas a lo largo de la historia. Por otra subrayando la importancia de este diálogo, se documenta el peso de la historia social de los

[36] DGEI (1995) Lineamientos generales.

pueblos en sus expectativas educativas, las cuales no siempre se identifican con el modelo bilingüe bicultural."[37]

El problema lingüístico continúa siendo un eje fundamental en la discusión pues la estandarización de las variantes dialectales, la transferencia lingüística y la adquisición de la lengua indígena son temas sin resolver o poco estudiados como para desembocar en nuevas pedagogías. Esto sumado a las condiciones materiales de las escuelas y a las necesidades de formación docente muestran un panorama difícil.

En la evaluación cualitativa del PARE, realizada por Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss[38]señalan que su estudio les permitió identificar tres núcleos problemáticos que siguen requiriendo atención:

- Cambiar la enseñanza para fortalecer el aprendizaje de las competencias básicas.
- Atender la especificidad del multigrado.
- Promover la enseñanza bilingüe intercultural.

"El primer tema concierne al conjunto del nivel primaria. El segundo implica el necesario reconocimiento de la diferencia del multigrado que compromete a nivel nacional entre 30% y 40% de las escuelas, pero en algunos estados como en Tabasco, al 70% . La mayoría de los indígenas tienen esta modalidad y agregan la dificultad específica de la enseñanza de las lenguas."[39]

Tal y como lo señala Elba Gigante, las políticas educativas dirigidas a combatir el rezago a través de programas compensatorios requieren de una atención especial debido a que "construyen versiones reducidas de la escuela, y se consideran poco propicias para atender las particularidades lingüísticas y culturales en el proceso educativo."

"Se ha estudiado que las reformas a las grandes innovaciones, tienen mayores posibilidades de realización en el corto plazo, cuando comprometen a grandes franjas de la población en contextos de fuerte movilización social orientada por principios. Sus climas ayudan a enfatizar los nuevos sentidos de la acción facilitando la lucha consciente contra las viejas prácticas. En cambio en propuestas como la estudiada (PARE) , caracterizadas por la inducción de arriba hacia abajo, las dificultades previsibles son mayores, porque es preciso convencer a los actores de la pertinencia de los objetivos que persiguen."[40]

[37] Bertely.M (1999) p.92
[38] Ezpeleta, J y E Weiss (1995) Cambiar la escuela rural. Departamento de Investigaciones Educativas. México.
[39] Op.cit. p 278
[40] Ezpeleta, J y E Weiss (1995) Cambiar la escuela rural. DIE p 311

"Articular los núcleos estratégicos que en la vida de los planteles encauzan las prácticas, con las orientaciones y medidas estructuradas de la reforma, constituyen el desafío que necesita abordarse en el futuro más próximo."[41]

6 El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE): políticas y programas.

El CONAFE funda su práctica en el programa de Educación Comunitaria cuyos componentes esenciales son: jóvenes instructores comunitarios (capacitados por la propia institución), la participación comunitaria, el material de apoyo (pedagógico y operativo) ofrecido por el CONAFE. Este programa inicia en 1973 con 100 comunidades, en 1980 contaba con más de 14 mil centros educativos. Actualmente se atienden alrededor de 280 mil alumnos de preescolar, primaria y secundaria en más de 30 mil comunidades. Participan más de 36 100 jóvenes como instructores. Además se apoya con becas de traslado u hospedaje a más de 28 500 niños de más de 13 mil comunidades.[42]El CONAFE se define como un organismo descentralizado dentro del sector educativo nacional cuya meta principal es:

- "Proporcionar y apoyar la educación básica para la población infantil de las comunidades rurales y urbano marginales en desventaja, con el propósito de contribuir a elevar su nivel de vida mediante modalidades educativas pertinentes y acciones compensatorias."[43]

A principios de 1996 el CONAFE elabora a partir de un diagnóstico interno, su Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 con los siguientes objetivos:

- Garantizar la calidad y pertinencia educativas de la educación comunitaria rural.
- Ampliar la cobertura educativa y diversificar la oferta educativa para la población marginada.
- Apoyar los esfuerzos estatales para favorecer la equidad educativa.
- Contribuir a eliminar el rezago educativo mediante acciones compensatorias.
- Desarrollar mecanismos de diversificación de las fuentes de financiamiento.

Programas de Educación comunitaria.

"El diseño de todos los programas y modalidades del CONAFE resulta de un cuidadoso proceso de investigación y experimentación, pues el que sean viables depende de su flexibilidad y de sus posibilidades efectivas de adecuarse a las condiciones reales. En esta labor participan todos los niveles e instancias institucionales: personal técnico de áreas centrales y delegaciones, figuras

[41] Ibídem p 313
[42] Memoria de la gestión 1995.2000, CONAFE, México.
[43] op.cit p 15

docentes, investigadores y educadores con experiencia."[44]El marco de referencia para la definición de los contenidos son los lineamientos establecidos por la SEP. Para el caso del preescolar y primaria comunitarios, las competencias se organizan de acuerdo a cinco ejes curriculares.

- Comprensión del medio natural, social y cultural (proporcionando una actitud crítica).
- Comunicación (uso funcional de diversos lenguajes).
- Lógica matemática (conocer, organizar, clasificar etc)
- Actitudes y valores para la convivencia (favorecer la autoestima, la aceptación, el respeto ala diferencia y la democracia).
- Aprender a aprender (toma de conciencia, auto evaluación e identificación de aprendizajes que se apliquen en nuevas situaciones).

Preescolar

Se inició con esta modalidad educativa en el ciclo 1980-1981. Actualmente el preescolar tiene cuatro modalidades.[45]

- Preescolar comunitario
- Centros Infantiles comunitarios.
- Preescolar comunitario para población indígena.
- Preescolar comunitario para población migrante.

Las cuatro modalidades están dirigidas a infantes de 3 a 5 años y 11 meses. Los materiales didácticos básicos para el trabajo en este nivel educativo son:

- Guía de trabajo del instructor comunitario de preescolar.
- Fichas y carpeta de actividades.
- Acervo de libros editados por el CONAFE.

Primaria.

Este nivel, dirigido a niños de 6 a 14 años , incluye los siguientes programas:

- Programa cursos comunitarios.
- Proyecto de atención educativa a población indígena.
- Modalidad educativa intercultural para población infantil migrante.

Todos los programas están organizados en tres niveles, esto implica que dentro de los grupos de diferentes edades, experiencias y conocimientos. Los materiales básicos son:

- Libros de texto gratuitos de la SEP.
- Fichas y guía del Instructor.
- Libro de juegos y cuadernos de trabajo.
- Enciclopedia infantil colibrí.
- Libros del acervo del CONAFE.

[44] Ibídem p 90
[45] Fuente: anexo estadístico de la memoria dela gestión 1995-2000, CONAFE.

- Producciones literarias y epistolares elaboradas por los alumnos.
- Libros únicos, diarios y correspondencia en lengua indígena.

Proyecto aula compartida.

La dispersión de pequeñas comunidades rurales e indígenas de la que se habló en el capítulo uno crea la necesidad de una oferta educativa que pudiese operar con un mínimo de infraestructura. La modalidad aula compartida, reúne en un solo espacio a niños de entre 3 y 14 años de edad. La metodología se basa en el trabajo multinivel que incluye estrategias tanto de preescolar como de primaria. No se encontró sistematización de la cobertura.

Posprimaria.

El proyecto posprimaria está dirigido a egresados de la primaria comunitaria, es decir jóvenes mayores de 14 años. La metodología que se emplea tiene como propósito el uso de textos, el estudio por cuenta propia y generar en el alumno la capacidad de diálogo con los propios autores de los libros y lograr con ello el gusto personal por el aprendizaje.

"El término posprimaria no es el que mejor describe el propósito educativo de este proyecto, porque lo que en realidad se busca es mantener centros de aprendizaje abiertos a cualquier interés personal o comunitario en las localidades y ahora en las zonas urbanas marginales. El propósito de la modalidad no es competir con otras instituciones de educación básica, sino reforzarlas para que los estudiantes no deserten y puedan continuar sus estudios por cuenta propia y con los apoyos necesarios en alguna de las modalidades abiertas."[46]Con esta modalidad para el 2000 se habían atendido 124 comunidades.

Programas compensatorios.

En 1992 se crearon los programas compensatorios dirigidos al medio rural e indígena. En 1993 se instauró el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) que funcionaría en los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sn. Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En 1995 y 1996 se puso en marcha el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) en los estados de Colima, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Hacia 1998 se incorporaron los estados de Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. Las principales fuentes de financiamiento de los programas compensatorios provienen del Banco Mundial y del Banco interamericano de Desarrollo.

[46] Op. cit p 102

La Dra. Bertely[47] en septiembre del 2002, realiza un diagnóstico de la propuesta educativa de los programas compensatorios siguiendo una metodología minuciosa que considera los siguientes aspectos:

- El currículo.
- El marco teórico y filosófico.
- Los objetivos.
- La estructura de los contenidos.
- La metodología.
- Las estrategias de evaluación que animan las acciones compensatorias.

De este análisis la especialista concluye que. "Por un lado, las acciones compensatorias en educación indígena han contribuido de modo significativo en el reconocimiento de la diversidad lingüística y étnica en las escuelas mexicanas, así como en la lucha contra la inequidad educativa que padecen los sectores rezagados de nuestro país. Por otro lado, sin embargo, se institucionalizan acciones prescriptivas y homogéneas que borran las diferencias entre los grupos, las comunidades y los pueblos indígenas, además de ignorar la diversidad de expectativas y demandas sociales en torno a la escuela; lo cual agudiza la exclusión e inequidad educativa."[48]

En opinión de la especialista, las acciones compensatorias son equiparables a las escuelas de tercera clase a las que tenían que asistir los indígenas en el siglo XIX, caracterizadas por la precariedad, la escasez y la deficiente calificación de sus docentes. Y plantea que si "el objetivo de las políticas educativas compensatorias hacia los indígenas es que los niños accedan a una educación de calidad y equitativa, parece impostergable modificar la tiranía temporal de la escuela, la cual promueve acciones compensatorias descompensadas en cuanto al uso eficiente del tiempo exigido para aprender a promoverse en la escuela. La escuela regular, como máquina regida por ciclos productivos cuyas condiciones de trabajo se suponen iguales y equitativas, parece estar reproduciendo las condiciones de inequidad que rigen en las escuelas que, paradójicamente, están siendo compensadas."[49]

En el diagnóstico se subraya la falta de claridad en la conceptualización del bilingüismo y los criterios de calidad. Además de señalar que siguen siendo el español y el libro de español, los instrumentos indispensables para desarrollar supuestas actividades bilingües, lo que implica en todo caso un bilingüismo subordinado.

[47] Bertely, M (2002) Evaluación de término del PIARE, documento interno del CONAFE
[48] Op. cit p 25
[49] Ibídem p 26

"La concepción de interculturalidad que caracteriza está propuesta es del todo cuestionable en la medida en que se trata de una interculturalidad unilateral. Como se sugiere, así como se corre el riesgo de concebir al bilingüismo desde una perspectiva monolingüe, la interculturalidad se plantea de manera unidireccional en la medida en que es exclusivamente para las comunidades indígenas para quienes se postula esta posibilidad, como una nueva forma de mistificación de la realidad conflictiva a la que remite el bilingüismo, una modalidad terminológica más de segregar a las lenguas y culturas indígenas. "[50]

Las recomendaciones hechas en el diagnóstico sugieren que a partir de una perspectiva inversa, es decir, de abajo hacia arriba y desarrollando diagnósticos locales de las condiciones de vitalidad de las lenguas y culturas indígenas, se pueda propiciar un programa de enriquecimiento bilingüe con estrategias basadas más en el arte nativo sin sobredimensionar el papel de la escritura en la enseñanza escolar.

7 El Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA).

El INEA creado en 1981, tiene tres aspectos ejes de sus políticas educativas.

- Elevar la eficacia de los programas de alfabetización.
- Subsanar el rezago educativo del país, reducir el analfabetismo e impartir educación básica (primaria y secundaria) a los mayores de 15 años.
- Desarrollar sistemas de capacitación para el trabajo y de promoción cultural para la población adulta.

La prioridad del INEA de abatir el rezago educativo "se ha traducido de manera diferenciada, en diversos periodos en las siguientes situaciones: la cancelación de proyectos importantes de innovación como el Modelo de Educación Diversificada para Adultos, la *cultura de la mentira* en cuanto a grupos y adultos atendidos como estrategia de sobrevivencia de los agentes operativos, la primacía de los criterios que contienen una racionalidad administrativa en la vida institucional, el olvido de la retención de los estudiantes como un criterio de evaluación y la preeminencia al papeleo que pueda avalar las metas con el consecuente aumento de la carga administrativa en los cuadros medios del INEA"[51].

La misma Campero plantea que hay un vacío en relación a programas para personas jóvenes y adultas que se orienten a lograr calidad y equidad, limitándose las acciones a fines cuantitativos y de cobertura, por ello se pregunta "¿por qué si el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Educación Pública, planteó que uno de los propósitos fundamentales que animaban el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 era la equidad y, además, había firmado compromisos en la Conferencia de Jomtien (1990) concernientes a este campo

[50] Ibídem p 27
[51] Campero, Carmen. Un paso más en la formación de los y las educadoras de personas jóvenes y adultas. Tesis de Maestría. UPN, México. 2002.

educativo, le destina escasos recursos de todo tipo, siendo que únicamente para la educación básica de adultos existe una demanda de 36 millones, la mayoría de los cuales cuentan con menores recursos económicos y posibilidades sociales?…Reconociendo la situación existente, muchas voces de especialistas plantean el potencial que significa impulsar la Educación para Jóvenes y Adultos vinculándola con las políticas económicas y sociales así como con las orientadas a la democratización del país, rebasando la visión compensatoria"[52].

Las propuestas que hace Carmen Campero, giran en torno a: impulsar programas y políticas de formación integral de los educadores para jóvenes y adultos, a fin de avanzar en dirección de una profesionalización con condiciones laborales que permitan la calidad educativa en este campo y que estas políticas sigan la ruta de vinculación con la comunidad a fin de hacer pertinentes los contenidos y de lograr lazos entre lo aprendido y lo vivido.

Educación para población Jornalera Agrícola Migrante (JAM).

Son tres las instituciones que participan coordinando el programa: la SEP, el CONAFE y el propio INEA. En este apartado centraremos la atención en la política educativa que guía el programa y las críticas desplegadas en torno a su implementación. El grupo sectorial interinstitucional estableció para el periodo 1997-2000, tres acciones educativas fundamentales:

- Desarrollar modelos educativos específicos para la población JAM.
- Profundizar el conocimiento sobre las características socio-educativas de la población JAM.
- Incrementar la cobertura de los servicios educativos a nivel básico.

En un diagnóstico interno, se explica que hace falta remitirse a una comprensión histórica de la migración agrícola, a su relación con políticas agrarias y finalmente a comprender mejor la complejidad que rodea a la atención educativa de esta población y la conceptualización actual de la alfabetización y la educación para adultos en México.

“Los fenómenos económicos, políticos y demográficos actuales, juegan un papel fundamental en la complejización y diversificación del fenómeno de la migración interna de origen rural en general y de la rural-rural en particular. Es dara la tendencia del fortalecimiento de la producción agropecuaria de tipo capitalista, en detrimento de tipo tradicional, quedando estas reducidas a la producción de mano de obra agrícola para los polos de desarrollo nacionales e internacionales.”[53]

[52] Campero, Carmen. Op. cit. p 17
[53] Rodríguez G. et. al (1998) Diagnóstico sobre la Población Jornalera Agrícola Migrante. INEA -SEP.

La revisión de carácter histórico que realiza Gustavo Rodríguez y sus colaboradores hace evidente los aspectos estructurales de la migración interna de carácter rural en México, que tiene como antecedentes históricos dos periodos fundamentales:

- Entre 1940 y 1965 se da un auge en el proceso de migración interna rural-urbana como parte del proceso de crecimiento de las principales ciudades del país.
- Entre 1965 y 1998, hay una crisis del sector agrícola cuando el agro declina en dinamismo y participación en la generación del Producto Interno Bruto (PIB), disminuyen gravemente las exportaciones y se polariza el sector agrario mexicano. Por un lado los pequeños productores no capitalistas, campesinos que laboren en su tierra, y por otro lado un sector de agricultores empresariales que representan un porcentaje mínimo.[54]

Estos dos momentos conducen a una reflexión de carácter histórico-político. "Con el inicio de la implementación del esquema de desarrollo neoliberal, a principios de los años ochenta, en el contexto de la crisis económica que caracterizó a la llamada década perdida, el gasto público dedicado al sector agropecuario, se reduce de manera drástica del 19% en 1982 al 6% en 1987, con ello despunta un proceso de reducción de la superficie dedicada a los cultivos básicos (maíz, fríjol, arroz). Ello agudiza la situación de pobreza de los pequeños productores y genera mejores condiciones para la reproducción de la agricultura de tipo capitalista: mano de obra agrícola abundante y barata, principalmente."[55]

Los campesinos de economía tradicional disminuyeron sus exportaciones del 29% al 1% entre 1965 y 1990. Durante los siguientes años, la política de desarrollo enfatizó la necesidad de captación de divisas por parte del sector agropecuario y ello implicaba una alta capitalización del campo. Estas políticas agrarias han contribuido fuertemente a la consolidación de un sujeto social y educativo específico: el jornalero agrícola migrante. Inmersos en una situación de pobreza aguda los campesinos migran y venden de manera abundante y barata su mano de obra agrícola. Gran parte de estos campesinos son indígenas y muchos de ellos viajan con sus familias pues generalmente todos trabajan para la subsistencia del grupo.

"La implantación de la economía neoliberal, en el contexto de la llamada globalización económica, parece indicar que la tendencia universal de concentración de capital y de liberación de mano de obra agrícola, avanzará de manera implacable (...) Mientras que los países con agricultura altamente desarrollada, dominan el mercado de los productos agrícolas con mayor rentabilidad comercial (granos en general)."[56]

[54] García, R (1993) Crisis y modernización del agro en México.
[55] Rodríguez, G et al (1998) p 21
[56] op cit p 25

Para el campesino en su forma más pura, la tierra es un factor de arraigo; pero en la actualidad los factores antes descritos generan condiciones nuevas de relación entre jornaleros y medios de producción. La migración permite tanto el intercambio de fuerza de trabajo como de bienes culturales y materiales. El JAM toma esta alternativa y comienza a dispersarse por rutas de migración recurrentes en grandes regiones del país.

"Los jornaleros agrícolas migrantes, constituyen un sector de la sociedad fundamental para la reproducción del capital agrícola en México. Son una especie de sistema circulatorio que transita por la República Mexicana para oxigenar con su fuerza de trabajo, a una pujante y a veces endémica agricultura. Emergen como un nuevo sujeto social en México." [57]

La ausencia de trabajos de investigación en torno a las condiciones de vida de los JAM y sus necesidades educativas es evidente en la última década. No se tiene localizadas todas las rutas de migración, se desconoce cuántos jornaleros migrantes son y dónde se encuentran. Las versiones más actualizadas datan de los ochenta y se carece de versiones más recientes que aborden a estos sujetos en toda su complejidad.

La alternativa creada en 1997 para la atención educativa de los jornaleros son los llamados Campamentos de Educación y Recreación (CER). "Cabe mencionar que no obstante 16 años de operación del proyecto en el INEA, no se han abordado de manera sistemática las características fundamentales de la población jornalera agrícola migrante, como es la situación actual de su experiencia educativa y escolar, entre otros aspectos de carácter económico, social y cultural." [58]

En una primera etapa de sistematización de la experiencia educativa de los CER se subrayan tres etapas del proyecto:

- Etapa con fuerte carácter promocional.
- Etapa con un carácter asistencial, en la que se abandera el sentido original y educativo del proyecto.
- Etapa de formalización o transformación del proyecto de Campamentos Recreativos en un modelo de educación formal en el que se introducen los servicios regulares del INEA.

Desde el punto de vista de las políticas educativas para adultos los CER en su sentido original tuvieron relevancia como programa educativo por su "carácter inédito, en tanto que es la única experiencia educativa que se ha diseñado bajo la consideración de la realidad social y educativa de los jornaleros agrícolas migrantes. "[59]Aunque en la última etapa (de acuerdo a la sistematización citada) la introducción de un modelo más formal de educación aleja al proyecto de la idea

[57] op cit p 32
[58] Rodríguez, G et al (1998) Sistematización de la experiencia de los CER. INEA México. p 5
[59] ibídem p 67

original de conformar programas a partir de la propia realidad del migrante y no ofrecer programas preestablecidos.

Los resultados de la sistematización del proyecto CER, llevan a algunas recomendaciones y reflexiones finales que entre otras cosas señalan la necesidad de retomar una línea más investigativa que sustente la operación del proyecto, contar con procedimientos de seguimiento de las experiencias y de manera fundamental "la reconceptualización del JAM, como sujeto educativo en el marco de la migración como fenómeno multidimensional que va más allá de lo estrictamente agrícola, rural y demográfico. Quizá ello aporte elementos para enriquecer la concepción social y cultural de la población migrante."[60]

8 La Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB).

Institución creada en enero de 2001 a partir de la consideración de que a pesar de que se ha dado, en distintas épocas, un impulso cuantitativo a la educación en áreas indígenas en las tres últimas décadas; la calidad, equidad y pertinencia siguen siendo problemas graves en México. A partir del reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de México se tornó necesaria la creación de una institución con las siguientes atribuciones.

- "Promover y evaluar la política educativa intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional.

- Promover la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblo y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe.

- Diseñar y establecer los mecanismos de supervisión y vigilancia tendientes al aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación que se importa en el medio indígena.

- Promover y asesorar la formación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de:

    - Desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad.
    - La formación del personal docente, técnico y directivo.
    - La producción regional de materiales en lenguas indígenas.
    - La realización de investigaciones educativas.

[60] Ibídem p 89-90

- Diseñar formas alternativas de gestión escolar con la participación de la comunidad.

- Asesorar y proponer los proyectos de normas y criterios para garantizar que en la prestación de los servicios educativos se reconozca la diversidad étnica, lingüística y cultural de la Nación; así como para la evaluación y certificación de estudios en materia de educación intercultural bilingüe.

- Las demás que le encomiende el Secretario de Educación Pública."[61]

Las tareas complejas de enlace, investigación, evaluación y promoción atribuidas a la CGEIB tienen como eje el concepto de interculturalidad; en palabras de la propia coordinadora general: "Sostenemos que no podemos ser un país verdaderamente plurilingüe si no llegamos a ser un país intercultural. La interculturalidad como concepto quiere ir más allá del de multiculturalidad, que se refiere a la coexistencia de diferentes culturas en un mismo territorio o espacio geográfico, pero no habla de la relación entre ellas, y por lo mismo no cualifica esta relación (...) En cambio, la interculturalidad se refiere precisamente a la relación entre las culturas y califica esta relación. Supone una relación respetuosa y desde posiciones de igualdad."[62]

La tarea de la transformación en el enfoque de los diversos programas educativos articulados con políticas e instituciones comienza a gestarse de manera gradual desde diversos ámbitos de la vida social de México; desde la investigación, desde la docencia misma, desde el interior de las instituciones y desde los propios miembros de las comunidades indígenas.

"En México, en los últimos diez años, como en la mayoría de los países del continente, las reivindicaciones políticas y socioculturales de los pueblos indígenas han adquirido una mayor importancia en ciertas políticas públicas del país, abriendo un novedoso, fascinante y complejo horizonte para el desarrollo social, cuyos referentes principales son las sociedades indígenas; sus formas culturales y sus demandas ."[63]

[61] Diario Oficial 22 de enero de 2001.
[62] Schmelkes, S (2002) Conferencia dictada en el VI Congreso Nacional de Investigación Educativa
[63] Muñoz, H (2001) Documento presentado en el Taller sobre perspectivas de las Políticas Educativas y Lingüísticas en México,UNESCO, México.

CAPITULO IV: CASOS EMBLEMÁTICOS Y PROYECTOS EN MARCHA

1 Surutato.

En 1990 se publica un libro titulado Surutato: una experiencia de educación para el auto desarrollo comunitario. La experiencia narra la gestación y puesta en marcha de un proyecto que emergió desde dentro de la comunidad llamada así Surutato, y que está ubicada en la sierra del estado de Sinaloa.

Comenzó todo en los años setenta en una reunión comunitaria en la que participaron adultos, jóvenes y niños para verter sus opiniones acerca de las mayores necesidades de su localidad. El resultado fue que en un 95% los problemas se relacionaban con cuestiones educativas, sobretodo había la gran necesidad de que las actividades realizadas en la escuela tuviesen relación con la vida productiva de la comunidad y también que los niños no tengan la necesidad de abandonar su pueblo al terminar la primaria para buscar sus estudios en otro lugar.

En la reflexión colectiva, se propuso la integración de un grupo de gestoría en el que se incluía a las otras dos comunidades cercanas a Surutato: Santa Rita y El Triangulito. Las gestiones se hicieron ante la SEP estatal y posteriormente en la ciudad de México. La respuesta la dio el Dr. Emilio Rosenblueth que era el subsecretario de Planeación educativa de la SEP, sus alternativas fueron: modificar la escuela primaria, a través del establecimiento de cursos comunitarios del CONAFE, tramitar ante la SEP de Sinaloa la asignación de maestros para tener primaria completa en los tres lugares y la puesta en marcha de un modelo de posprimaria con talleres que atendieran las necesidades planteadas por la comunidad.

Es claro que fue la crisis económica lo que motiva a la comunidad a gestionar mejores servicios educativos y que fue el acuerdo comunitario el que origina una experiencia de auto desarrollo comunitario que lleva el nombre de Centro de Estudios Justo Sierra. “El mérito de la gestión de Surutato es haber llegado a ella de una manera natural y como resultado del análisis serio y profundo de los problemas padecidos por la comunidad y sus posibles soluciones (...) Surutato desde el principio comprendió que la educación es la piedra angular del desarrollo y que la educación comunitaria es el instrumento fundamental para el auto desarrollo comunitario; además queda claro que el modelo de educación tradicional lejos de responder a los intereses de la comunidad, la daña, separándola de sus mejores elementos. La comunidad lo explica así:

El modelo tradicional de educación en México no ha respondido cabalmente a las necesidades del medio rural. La comunidad observó que el proceso educativo escolar no capacita para el mejor aprovechamiento de los propios recursos, no promueve el desarrollo de las comunidades sino, por el contrario y debido a su

diseño piramidal, provoca la emigración hacia los centros urbanos donde se ofrecen todos los niveles escolares para poder cursar estudios medios y superiores."[64]

La filosofía de esta experiencia comunitaria se sintetiza en la idea de una "pedagogía social", donde los fines pedagógicos se identifican con las necesidades sociales de la comunidad y donde más allá de las aulas, se educa para el bienestar de la comunidad, el arraigo de sus miembros y la vigencia de los valores comunitarios, donde la escuela forma parte de la vida y deja de ser una entidad extraña a los propios habitantes.

Integración del plan de estudios.
Propósitos.

- Promover el esfuerzo propio y la ayuda mutua.
- Vincular el proceso de enseñanza-aprendizaje al medio económico, político, social y cultural de la comunidad.
- Que el educando conozca las diversas actividades tecnológicas, que tengan relación con el desarrollo de la comunidad.
- Cumplir al mismo tiempo con los objetivos de aprendizaje de la secundaria abierta.

Características del programa.
Además de las asignaturas de la secundaria abierta en el Centro de Estudios Justo Sierra (CEJUS), se imparten talleres de actividades agrícolas, de dibujo, un seminario de metodología de "aprender a aprender" y talleres de artes y promoción de la cultura. El programa en general está orientado al trabajo con el cuerpo vinculado con la formación intelectual. En la década de los noventa se inicia una etapa que aún no ha sido sistematizada.

2 El Centro de estudios para el Desarrollo Rural (CESDER).

La región donde se ubica el CESDER es una de las más pobres de México y la forman comunidades de los municipios de Zautla e Ixtacamaxtitlán, en el estado de Puebla. Puede decirse que se trata de una región de "agricultura de la pobreza", es decir, donde los campesinos realizan sus actividades en las siguientes condiciones:

- La topografía es desfavorable, el régimen de aguas es irregular y las condiciones del clima indican plagas.
- Las superficies de cultivo son pequeñas.
- Precariedad tecnológica, medios de producción escasos y no hay acceso al crédito.

[64] Valenzuela, M (1990) Surutato , CONAFE, México.

Los campesinos de esta región como de muchas otras del país no pueden cubrir ni siquiera sus necesidades básicas de nutrición y este deterioro en la calidad de vida trae consigo un proceso de modificaciones psicológicas y culturales de los sujetos en términos de pérdida de dignidad y de degradación social.

El punto de partida del CESDER es el reconocimiento de una profunda crisis de la educación de la población rural pues se considera que "al menos en el caso de los campesinos, en términos generales y como grupos sociales, el acceso a las oportunidades educativas no ha contribuido al mejoramiento de la condiciones de vida, a la elevación de los niveles de bienestar familiares y comunitarios; es más, los sistemas educativos formales que llegan a las zonas rurales terminan, junto con muchos otros factores por producir pobreza."[65]

En cuanto a los sistemas educativos tradicionales dirigidos a las zonas rurales es clara la inadecuación de los modelos agronómicos que se proponen en relación a las características de los ecosistemas y de las comunidades. Por otro lado los proyectos alternativos tienden a proponer una educación liberada al empirismo. La propuesta de CESDER es crear otro modo de educación de la población rural, articulado, armonioso y equilibrado entre una teoría actualizada y los saberes de la comunidad.

La educación que busca el CESDER es una educación como factor de desarrollo, "exige asignar un nuevo papel a la escuela como institución: en lugar de aislarse de la vida concreta de su entorno, la escuela puede y debe contribuir a mejorar las condiciones de vida."[66]

Propuesta pedagógica.

La propuesta pedagógica de CESDER se centra en la idea de organizar el aprendizaje en torno a *situaciones educativas*, es decir "situaciones que parten de la vida real, que permiten construir de manera sistemática conocimientos sobre esta realidad y que permiten aplicar estos conocimientos para transformar la situación estudiada. "[67]

La idea es que los conocimientos adquiridos a través de actividades de estudio-práctica, se transformen en acciones para mejorar la situación de vida de la región. La relación entonces se da por la comunicación y congruencia entre tres niveles:

- Ciencias/ materias
- Situación educativa
- Mundo de vida (estar siendo, estar haciendo)

[65] CESDER (1998) Educación para el medio rural. Ed Castillo, México p 20
[66] op cit p 38
[67] op cit p 40

Algunos ejemplos de situaciones educativas son:

- Situaciones de carencia en la vida de las comunidades.
- Situaciones culturales y sus cambios, que forman parte de la identidad grupal.
- Situaciones relacionadas con problemas concretos de trabajo productivo.
- Situaciones de convivencia social.
- Situaciones propias de la "cultura del silencio", como punto de partida para promover la apropiación de la palabra y el desenvolvimiento en el mundo.

Por lo tanto el concepto de aprendizaje en situación, no corresponde con el de aprendizaje teórico, se trata más bien de un aprendizaje significativo que considera el acto educativo como un proceso de producción de conocimiento y no como la transmisión de saberes preestablecidos.

El modelo educativo.

- La primera estrategia del modelo consiste en la producción de conocimientos a partir de temas generadores. A través de la construcción de situaciones de aprendizaje que sean significativas y que pongan a los jóvenes en una relación de identificación-acción, sobre su realidad. Lo que se busca es el fortalecimiento del sentido de pertenencia y compromiso son los suyos y con el medio.
- La segunda estrategia consiste en la alternancia educación-producción, a través del conocimiento y práctica de procesos productivos. Para lograr la capacitación en el manejo de procesos productivos.
- La tercera estrategia consiste en la apropiación de la palabra a través del desarrollo de la capacidad expresiva y creadora mediante el dominio progresivo de diversas lenguas. Para integrar esta capacidad al desarrollo de procesos productivos.
- La cuarta estrategia consiste en la creación de un espacio de convivencia en una comunidad educativa. A través de la producción de la participación y autogestión en una comunidad educativa. Para lograr la formación de valores se solidaridad, comunidad y democracia.

"En cada una de las estrategias se generan situaciones educativas; partiendo de la realidad concreta, buscando soluciones, construyendo aprendizajes y proyectando lo aprendido en el proceso para transformar la realidad."[68]

Este modelo educativo ha sido desarrollado entre profesionales y campesinos, es un modelo inspirador; sin embargo como el propio CESDER menciona "la generación de situaciones educativas no se puede realizar aplicando mecánicamente un modelo que tenga validez universal, impuesto desde fuera de las condiciones concretas en las que se desenvuelven los actores. Esto contraría a nuestra experiencia y a la propuesta misma: son las condiciones reales,

[68] op cit pp 46-47

concretas, de vida, las que determinan el aprendizaje en situaciones educativas y . por tanto, se deben generar las situaciones educativas respondiendo a estas condiciones."[69]

La idea que propone CESDER de crear situaciones educativas a partir de temas generadores anclados en la realidad y necesidades comunitarias, es transferible a la idea de generación de nuevas formas curriculares flexibles y adaptables a diversos contextos.

3 Proyecto de Atención Educativa a la Población Indígena (PAEPI) del CONAFE.

"Uno de los problemas centrales en el diseño de una propuesta escolar para las comunidades indígenas es el relativo a los medios y materiales para la enseñanza bilingüe. El hecho de que en nuestro país exista una tradición del libro de texto gratuito es un aspecto que pone en evidencia el problema que es ofrecer a una población indígena tan diversa en lo lingüístico y lo cultural como la mexicana, algo semejante a lo que se ofrece para niños hispanohablantes."[70]

Para quienes llevan adelante la propuesta de educación indígena en el CONAFE, la idea de crear libros de texto en lengua indígena a semejanza de los existentes en español es un despropósito, desde su punto de vista es posible que los niños indígenas se sirvan de los libros de texto gratuitos en español y los materiales y medios educativos en lengua indígena deben pensarse y producirse con independencia de los textos nacionales.

Para la generación de los materiales educativos en lengua indígena el CONAFE abre un taller de lengua y cultura. El resultado observado y reportado hasta ahora es que la producción local y artesanal es abundante: textos escritos en lenguas indígenas, libros, fichas comunitarias, diarios de campo. Todos los materiales permiten su aplicabilidad inmediata en las aulas, al igual que pueden ser usados para producir materiales regionales.

La propuesta es que cada aula posea su propio acervo de materiales que se va ampliando año con año por estudiantes y docentes. Este acervo es el que complementa a los libros de texto nacionales. Por otro lado, para la formación de docentes e instructores comunitarios el CONAFE ha producido materiales impresos y audiovisuales. En el caso de los primeros, se trata de guías de apoyo. Para el caso del trabajo bilingüe las guías que orientan la práctica docente son: "El uso de las lenguas I y II" y "Cómo dar una clase a los compañeros". Ambas guías describen estrategias para el enriquecimiento de un ambiente de aprendizaje que parte de la expresión oral. El libro único, El fichero escolar y El diario del niño y la imprenta escolar, abordan ejemplos y estrategias para el desarrollo de la

[69] op cit p 212
[70] Casariego, R et al (2000) Escuela y comunidades originarias en México. CONAFE, México p 165.

capacidad de lectura y escritura, principalmente en un contexto de aula multinivel. El diario de campo, La ficha comunitaria, El diagnóstico lingüístico; funcionan como guías para el registro e investigación de la propia lengua y cultura indígena. El taller de desarrollo lingüístico, El taller de lengua y cultura, La capacitación inicial y diferida y La capacitación permanente; son guías que describen estrategias de formación docente y están dirigidas a capacitadores del CONAFE. También en torno a todos los materiales referidos se han realizado versiones audiovisuales.

En cuanto a la literatura bilingüe, la primera colección de textos editados por el CONAFE emergen de un concurso literario llamado "Hacedores de palabras", promovido en el ciclo 1996-1997. "La convocatoria se elaboró invitando a los niños para que escribieran en su propia lengua sin importar si podían hacer ellos mismos la traducción de sus textos al español. Lo relevante era que el texto original –el tema- fueron propios. La selección de los mejores textos fue realizada por los propios hablantes. En las comunidades los padres de familia escucharon y seleccionaron los textos que les parecieron mejores; del mismo modo, los grupos de docentes hablantes de una misma lengua y variante hicieron una segunda selección en sus reuniones mensuales de tutoría."[71]

Las ilustraciones del material literario (227 textos) se realizaron a partir del trabajo de los propios niños seleccionados. Esta forma de producción de textos complementa a la producción cotidiana del día a día en el aula indígena. La búsqueda enunciada por el CONAFE es que "de preescolar a sexto grado, los niños se van perfeccionando como autores, diseñadores, ilustradores, impresores y consumidores de bienes escritos y audiovisuales. Hay materiales en las escuelas indígenas a partir de los cuales los niños conocen culturas y lugares lejanos en el tiempo o en el espacio, como parte de sus intereses y necesidades de aprendizaje. Los propios niños producen otros materiales para plasmar ordenadamente sus saberes y los contenidos de su lengua. En ellos aparecen formas y contenidos surgidos de su inventiva y creatividad."[72]

Por otra parte la propuesta curricular del Proyecto de Atención Educativa a la Población Indígena, parte de la idea de que aprender quiere decir aprender a trabajar y a jugar. Plantea modos de aprender a partir de procesos productivos y lúdicos. Porque son el trabajo y el juego, los prototipos culturales, sociales e individuales que el PAEPI ha identificado como puntos de apoyo para el diseño de estrategias pedagógicas.

[71] Op cit p 171
[72] Op cit p 172

"Juego y trabajo constituyen actividades sociales histórica y culturalmente determinadas que, de manera holística, dan la clave para recuperar la esencia del saber hacer y del saber ser; tanto en el indígena como en el mestizo, frente a metodologías rígidas y homogeneizantes."[73]

Esta orientación pragmática y binaria, permite articular tareas, incluyendo memoria/razón, esfuerzo/disfrute, rutina/pasatiempo, conocimiento/sentimiento, ciencia/magia, cuerpo/mente, y otras dicotomías ligadas a la actividad vital del hombre.

El reconocimiento del niño como sujeto conduce al planteamiento de la investigación como oficio escolar. En el PAEPI se reconocen cuatro momentos en el aprendizaje del oficio de investigador:

- El reflexivo de problematización.- Los niños identifican, delimitan y clasifican su objeto de estudio. Los escolares indígenas no sólo eligen sus temas de interés sino que proponen su propia clasificación de acuerdo a sus intuiciones infantiles y a su contexto cultural.
- El operativo logístico.- Consiste en delimitar los tiempos y modos de trabajar; la secuencia y división del trabajo. En este momento se recuperan y reflejan patrones comunitarios de organización social del trabajo.
- El ejecutivo.- Consiste en el seguimiento, realización y evaluación continua; aquí se busca recuperar los ritmos propios de los niños para el trabajo escolar.
- El de difusión y socialización.- Consiste en ofrecer los resultados de lo investigado a la comunidad escolar y comunitaria.

En un sentido vasto, la investigación es una forma de lectura. Desde este punto de vista "la alfabetización implica mucho más que aprender a codificar o decodificar mediante un alfabeto, significa elaborar modelos a partir de los cuales sea posible explicar una realidad. Estos modelos pueden ser sintéticos, analíticos, analógicos, numéricos, lógicos, gráficos, tridimensionales, concretos, abstractos o combinaciones de ellos."[74]

Desde el punto de vista metodológico, la propuesta alfabetizadora del PAEPI es bilingüe, de aproximación y aprendizaje simultáneos de la escritura y la lectura en lengua indígena y en español. Se trabaja con textos íntegros, "dado que a partir de los propios textos consultados en los libros o los elaborados por los niños y por el docente, se desarrolla el análisis y la síntesis de los componentes de la escritura, así como la comparación de las escrituras en ambas lenguas."[75]

[73] Op cit p 19
[74] Ibidem p 24
[75] Ibidem

En palabras y en la memoria de un instructor mixe, el proceso de aprendizaje se resume de la siguiente manera. "Para estudiar un tema con estos pasos, no es sólo enterarse de lo que se habla, sino que se desarrolla, se experimenta. El alumno que termina de estudiar un tema ya habrá adquirido cierta habilidad y destreza en oralidad, lectoescritura, cálculo y razonamiento matemático, porque elabora un producto que expone enfrente del grupo, ya sea mapa, maqueta, esquemas, dramatización, exposición oral. Para elaborar un producto así es porque se habrá comprendido bien sobre el tema. Con el proyecto de investigación el alumno no finge estudiar, al momento de presentar su producto ante el público expone y muestra lo aprendido, tanto en su primera como en su segunda lengua."[76]

4 Unión de Maestros de la Nueva Educación para México, A. C. (UNEM).

La UNEM se funda en 1995 y se registra como Asociación Civil un año después. "Desde entonces, con el objetivo de garantizar el derecho de los pueblos mayas de Chiapas a participar en el diseño de una educación que responda al conocimiento de las lenguas y la cosmovisión indígena, que promueva su desarrollo económico, político y cultural, y que asegure su libre determinación al nivel local, regional, estatal y nacional, un grupo de educadores comunitarios interculturales bilingües, elegidos por sus propias comunidades y originarios de los ejidos de la Selva Lacandona y las cañadas, se comprometen a construir las nuevas escuelas comunitarias de educación primaria para sus pueblos. "[77]

El trabajo de la UNEM está articulado con otras organizaciones civiles como: Organización de Médicos Indígenas Mayas de Chiapas (OMIECH), El Centro de Educación y Cultura del Sureste (CECS), el Programa de Educación Comunitaria Indígena para el desarrollo autónomo de la región de Ocosingo (ECIDEA), la Casa de la Ciencia y el Colectivo Las Abejas. Al mismo tiempo cuenta con la asesoría del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en su sede Sureste.

En el 2001 la UNEM, recibe un apoyo financiero derivado del Fondo León Portilla para desarrollar el proyecto "Cartillas de Autoaprendizaje". El proyecto fue desarrollado en Chiapas entre junio de 2002 y febrero de 2003. Y se concibe como un alternativa educativa intercultural, bilingüe. El proyecto fue apoyado por la Coordinación General de Educación Intercultural (CGEIB) y se desarrolló con asesoría del CIESAS, la Universidad de Salamanca, el CNRS de Francia y pedagogos del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana.

[76] Vásquez, R (2000) "Experiencias de un instructor mixe ". En Escuela y comunidades originarias en México. CONAFE, México.
[77] UNEM (2002) Proyecto de Bachillerato Pedagógico Comunitario Intercultural Bilingüe. Selva Lacandona, Chiapas, México.

"Como resultado del proyecto, a principios del 2003 se editaron 15 cartillas en lengua tseltal, 15 en ch´ol y 23 en tsotsil (bajo y alto), además de 10 cartillas en castellano, con un tiraje de tres mil ejemplares. Se produjo en consecuencia, un material intercultural y bilingüe de autoría nativa con concreción particular en el contexto maya mexicano."[78] Estas cartillas poseen una funcionalidad múltiple: por un lado tienen un alto contenido estético al ser creadas a partir de la percepción y sensibilidad de los propios niños y docentes, también tienen un alto sentido cultural al recuperar prácticas productivas a través de un lenguaje visual, poseen además una dimensión bilingüe al proponer una funcionalidad tanto en español como en lengua maya, finalmente un sentido pedagógico alternativo al vincular vida-trabajo-tradición-identidad-aprendizaje. En este sentido se convierten en vehículo de reflexión colectiva al mismo tiempo que ilustran e instruyen sobre procesos ligados con contenidos escolares y con vida comunitaria.

La estructura organizativa de la UNEM tiene cuatro aspectos fundamentales.

- "Una estructura organizativa civil bajo el control de los educadores comunitarios interculturales bilingües que promueve y vigila el desempeño y formación permanente de los docentes y los alumnos en las escuelas primarias comunitarias.
- Una estructura académica, conformada por un equipo especializado de asesores en el diseño curricular de programas de formación intercultural bilingüe, especialistas en las disciplinas lingüística, antropológica, pedagógica y ambiental.
- Una estructura financiera diversificada, la cual está representada por agencias gubernamentales y no gubernamentales y por el control propio de los recursos estatales, nacionales e internacionales ofrecidos.
- Una estructura de profesionalización permanente de la que participan los educadores comunitarios."

Actualmente la UNEM ha diseñado el proyecto "Bachillerato Pedagógico Comunitario Intercultural Bilingüe", que tiene como objetivo general:

- "Ofrecer un Bachillerato pedagógico Intercultural Bilingüe como una opción de educación media superior dirigida a la profesionalización y la nivelación pedagógica de los educadores comunitarios de la Selva Lacandona y de los Altos de Chiapas integrados a la UNEM y organizaciones hermanas."

La importancia de este proyecto radica, entre otras cosas, en el hecho de que los egresados del Bachillerato podrán prestar sus servicios en las escuelas primarias comunitarias de sus propios ejidos o comunidades; habiendo adquirido la formación necesaria que les permita articular los saberes mayas con los saberes universales y podrán promover el desarrollo y la vitalidad de las lenguas mayas y

[78] Op cit p 5

al mismo tiempo la apropiación del castellano en las nuevas escuelas comunitarias. Resolviendo una de las necesidades más apremiantes de la educación en comunidades indígenas que es, precisamente, la formación docente. Este proyecto se encuentra en este momento en el proceso de aprobación por parte de la Secretaría de Educación del estado de Chipas.

En el panorama nacional mexicano en los últimos diez años ha habido un crecimiento acelerado de Organizaciones No Gubernamentales[79], vinculado con una necesidad de transformación de las relaciones entre el estado y la sociedad nacional. Específicamente en el campo de la educación intercultural, la Dra. Medina señala que " La difusión de las experiencias y resultados de trabajo de las organizaciones se realiza a través de medios escritos como son las publicaciones editadas por las propias asociaciones civiles, por medio de boletines, revistas o bien folletos de divulgación...Estos materiales son producto de la convocatoria a foros de discusión, encuentros, jornadas, en los que se invita a participar a académicos reconocidos y producto de esto, publican memorias mediante convenios interinstitucionales."[80]

Los conceptos de interculturalidad que pueden leerse en la recopilación que hace la especialista, giran en torno a cuatro líneas temáticas:

- Los procesos de identidad cultural y social de los sujetos de intervención.
- Las experiencias pedagógicas y de formación y capacitación de agentes educativos.
- La construcción de modelos educativos alternativos formales y de los procesos de mediación pedagógica.
- La discusión filosófica, epistemológica y antropológica actual de las identidades sociales y el multiculturalismo.[81]

El concepto de interculturalidad en las organizaciones está vinculado con el ámbito educativo pero también con el ejercicio de los derechos civiles y ciudadanos, sobre todo a partir del movimiento zapatista y los diversos movimientos sociales de reivindicaciones étnicas.

5 Los actuales proyectos del CONAFE.

Proyecto Secundaria comunitaria.

El CONAFE reconoce que las opciones que el propio consejo ofrecía en el nivel de secundaria no resolvían las necesidades de la población meta. Al asumir su responsabilidad de trabajo con las pequeñas localidades rurales de 500 habitantes

[79] De acuerdo con el estado de conocimiento realizado por la Dra. Patricia Medina para el Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
[80] Medina, P (2003) "Las ONG y redes electrónicas en educación intercultural: prácticas y ámbitos en tensión". En el Estado del conocimiento COMIE 2003.
[81] Ibidem

o menos, encuentra que el proyecto *Secundaria Comunitaria* atenderá una demanda potencial de 76,765 estudiantes (considerando únicamente a los egresados de la primaria comunitaria). Al mismo tiempo se considera que la gestión del servicio se ofrecerá únicamente a partir de que la comunidad manifieste una solicitud expresa. Es decir, la secundaria comunitaria contará con aceptación y validación de la comunidad.

Actualmente el CONAFE considera realizar un proceso de construcción curricular en varias etapas; que inicia con una prueba experimental de adaptación de los materiales de Telesecundaria y continúa con etapas de operación y expansión. El diseño del programa curricular se plantea, en principio, de tipo constructivista centrado en la organización de módulos de aprendizaje que se someterán a un piloteo en comunidades de entre 10 y 20 familias y con un número muy reducido de alumnos (entre 5 y 20). Posteriormente se buscará el perfeccionamiento y la expansión del modelo apoyándose en equipo audiovisual, software educativo, biblioteca y materiales didácticos impresos.

Proyecto de Educación Inicial Comunitaria.

Los objetivos [82]de este proyecto son:

- Diseñar una modalidad educativa para localidades de hasta 100 habitantes.
- Favorecer el proceso de desarrollo infantil y la formación de madres y padres de familia.
- Contar con una propuesta de formación de figuras docentes que instrumentan esta modalidad.
- Desarrollar un sistema de evaluación de la modalidad, así como estrategias e instrumentos pertinentes para monitorear y valorar el aprendizaje de madres, padres y niños.
- Elaborar materiales básicos de apoyo.

El proyecto se dirige a pequeños de 0 a 4 años y al mismo tiempo a los padres de los niños y mujeres jóvenes embarazadas, centrándose en la idea de crianza – aprendizaje y acercándose a problemáticas locales de salud, alimentación y vivienda.

6 Proyecto de alfabetización con población indígena adulta.

Referirse a la población indígena en México remite a una serie de problemáticas históricas y a debates en torno a los criterios para definir la pertenencia a un grupo étnico. Los censos y las políticas toman como eje la lengua, es decir, predomina el criterio lingüístico restringido al habla y la escritura de una lengua indígena. “Esta

[82] Fuente: Documento interno CONAFE, Dirección de Educación Comunitaria, Subdirección de Investigación.

tendencia, (enfoque lingüístico) es la que determina, en la mayoría de los programas, las estrategias utilizadas.

Para el diseño de alternativas educativas, como para cualquier proyecto social dirigido a la población indígena, resulta indispensable enfocar la atención hacia el conjunto de la población culturalmente indígena y no sólo a los hablantes de lenguas indígenas. Aun a pesar de que la lengua indígena ha sido el centro en la definición de programas educativos para esta población, se sigue utilizando un enfoque transicional, ya que las lenguas indígenas sólo se usan para el primer acercamiento a la lectura y la escritura, pasando enseguida a la enseñanza del español; no con un tratamiento de segunda lengua, sino como una "segunda alfabetización" -disfrazando la castellanización- y sólo se considera alfabetizado al adulto indígena que lee y escribe en español, a partir de las definiciones de los criterios censales, que pareciera están por encima de los derechos constitucionales, los acuerdos internacionales y los avances de la investigación educativa"[83]. Y continúan las reflexiones de los integrantes de la subdirección de educación indígena del INEA: "si los programas educativos son realmente diseñados para población indígena, esto no debería ser un problema de política educativa, sino de metodología, es decir, de la forma de abordar y tratar pedagógicamente el uso de las lenguas indígenas, ello implica también pasar por el tamiz el tradicional concepto educativo utilizado para con la población indígena: el de la mera traducción de materiales educativos para la población general a lenguas indígenas y algunas de sus variantes". Otro factor de suma relevancia enunciado en este documento interno del INEA es el de la migración vinculada con necesidades educativas y la población agrícola: "El 61.4% de la población indígena se ocupa en el sector primario. En nuestro país la característica más sobresaliente de lo rural es su enorme heterogeneidad a nivel de formas de vida y de trabajo entre los habitantes de los diversos ámbitos rurales. Estos producirán a su vez, necesidades y expectativas educativas diversas.

Los factores culturales introducen otras variables a considerar en la expresión de la ruralidad. La hegemonía de ciertas formas culturales a nivel nacional, coloca a otras formas y manifestaciones culturales en calidad de subalternas.

La mayor parte de la población indígena, subiste por la práctica de una agricultura de subsistencia, con tecnología tradicional y -en ocasiones-, con una ínfima generación de excedentes para el mercado; por ello, el campesino indígena recurre en ocasiones a la venta de su fuerza de trabajo como complemento a su economía. La satisfacción de sus necesidades dependerá entonces de la posibilidad de ser empleado y remunerado fuera de la denominada economía campesina.

[83] Documento interno del INEA: Políticas de educación indígena. Marisela Sánchez Muñohierro Subdirección de Educación Indígena y Jornaleros Agrícolas Migrantes Instituto Nacional para la Educación de los Adultos - Dirección Académica

Ello explica en gran medida el fenómeno de la migración, que afecta a una considerable proporción de la población indígena: más del 60% de los municipios indígenas son expulsores de población. En México se registran aproximadamente 4 millones de jornaleros agrícolas migrantes, de los cuales el 60% son indígenas[84]. Esta realidad obliga a la adopción de estrategias de atención educativa específicas para la población jornalera agrícola migrante"[85].

En el documento se proponen algunos ejes fundamentales para generar una forma de intervención educativa que responda a las necesidades de la población Jornalera Agrícola Migrante, dos centrales son:

- Pretender desarrollar una educación para adultos en las localidades indígenas, supone propiciar que la educación sea un espacio propio de la comunidad, en donde la enseñanza recupere y desarrolle los saberes particulares de sus integrantes, para proyectarlos hacia otros conocimientos, hacia otras realidades, sin que esto constituya un atropello, una imposición y sobre todo un desplazamiento de lo que es la base de la identidad, de la pertenencia de los individuos a un grupo social y a una Nación. Esto implica retomar el concepto de interculturalidad desde una perspectiva educativa más amplia: la manera como se concibe y se trata pedagógicamente la relación de la cultura nacional con las culturas étnicas y de las culturas étnicas con la cultura nacional, las cuales hasta hoy han sido asimétricas.
- Deben considerarse los planes de primaria y secundaria para adultos indígenas. Si bien la educación para jornaleros agrícolas nace vinculada a la alfabetización, no se han rebasado formalmente estas acciones.

El proyecto de alfabetización para población adulta indígena nace con este sentido crítico y propone:

- Rebasar el aspecto instrumental de la alfabetización, generando espacios para que los adultos indígenas desarrollen una capacidad creativa, reflexiva y crítica.
- Fomentar la inserción de las actividades educativas en las acciones comunitarias.
- Proporcionar al adulto herramientas para su propio aprendizaje y posibilitar su aplicación a situaciones concretas.
- Desarrollar las actividades de alfabetización desde una perspectiva intercultural, partiendo de la recuperación de las culturas indígenas, propias de cada grupo, para su vinculación con los objetivos educativos.

[84]PRONSJAG. Diagnóstico de las condiciones de vida y trabajo de los jornaleros agrícolas. 1989.
[85] Documento Interno del INEA. Op.cit.

- Realizar un trabajo desde y con los adultos indígenas, al incorporar sus necesidades, problemas, valores, y puntos de vista, a través del trabajo que el Educador Bilingüe, con una metodología específica, realiza con la comunidad.
- Propiciar una educación con mayor sentido para los pueblos indígenas, unir el interés individual y grupal, la experiencia previa, la oportunidad de expresión y diálogo y el análisis colectivo, para que los espacios educativos se constituyan en una dinámica donde el conocimiento sea una construcción de lo cotidiano.
- Insertar y relacionar la alfabetización con la cultura de cada contexto específico (nivel comunitario) e incorporar las razones que sustentan la necesidad de la lectura y el uso de la escritura y el cálculo básico en ese contexto.
- Favorecer el acceso, la permanencia y continuidad educativa de la población indígena adulta.

A su vez, el proyecto plantea una idea muy clara de alfabetización con población indígena: la alfabetización con poblaciones indígenas se aborda desde la complejidad contextual y las estrategias se definen desde la funcionalidad de la alfabetización en ese contexto.

La alfabetización debe desarrollarse:

- Tomando en cuenta la diversidad lingüística, cultural y étnica de cada contexto indígena.
- A partir de la cultura indígena expresada en el contexto comunitario, vinculada a los aspectos de esa realidad.
- En la lengua materna de los adultos, partiendo de la oralidad.

El proyecto contempla etapas de formación y evaluación de las metodologías y aprendizajes. Sin duda un proyecto en marcha dentro del INEA que propone alternativas reales a las problemáticas de alfabetización en poblaciones indígenas.

CAPITULO V: CONCLUSIONES

En el marco de una reflexión histórica en torno al proceso de industrialización que inició alrededor de los años cuarenta y condujo, entre otras cosas, al debilitamiento de la población rural y al surgimiento de un currículum único para toda la población como vía para la *unificación de la nación*, la pregunta que emerge es ¿qué podemos entender hoy por educación para la población rural en México?. Los datos muestran que al menos el 50.4% de la población mexicana vive en situación de pobreza y de este porcentaje el 41.1% padece la extrema pobreza. Esta realidad refleja que el problema de la alimentación es un asunto nacional, es decir, el empobrecimiento del campo afecta a todos los estratos sociales y se expande atravesando el tejido social. Hay por lo tanto un problema de fondo vinculado con el ejercicio del poder, la equidad y la democracia.

Es coherente pensar que una educación para la población rural en México necesita dejar atrás el carácter compensatorio para centrarse en la recuperación del conocimiento campesino que transforme el currículum oficial; ocuparse y repensar las competencias laborales campesinas en una educación unida al desarrollo integral de las comunidades con sus especificidades culturales pues recordemos que la diversidad étnica es una de las mayores riquezas y ventajas que posee México como país plural. El tema, por lo tanto, parece ser el cómo aumentar el poder de las comunidades campesinas y cómo lograr que el proceso educativo esté realmente imbricado con las formas de vida y las necesidades locales.

Transformar una cultura que históricamente ha opuesto lo rural frente a lo urbano aparece como un desafío que necesita abordarse desde diversos ámbitos y sectores de la sociedad y no únicamente como un asunto educativo. Así, el tema de la educación para la población rural conduce a una reflexión más amplia en torno a la posibilidad de un trabajo conjunto entre diversas instituciones y también en torno a las prioridades de las políticas educativas: las metas enunciadas en el Programa Nacional 2000-2006 incluyen la creación de nuevos mecanismos de participación para que los grupos sociales aporten a los modelos educativos ideas y trabajo. Sin embargo, no existe ninguna meta que enuncie y reconozca la necesidad de vincular la educación con la alimentación y el desarrollo para lograr una paridad urbano/rural.

Los casos emblemáticos reseñados en este trabajo muestran el esfuerzo de una ciudadanía organizada que presiona y hace visible la complejidad de lo rural y lo indígena frecuentemente imbricados en espacios sociales concretos. Los proyectos en marcha de las instituciones revelan un debate en torno a la transformación del concepto de cultura indígena y cultura campesina que ha perneado a las políticas públicas, reconociendo la necesidad de pedagogías situadas. Hoy en día el reclamo generalizado es por un currículum específico, ello

hace resurgir la dimensión de lo rural, la pobreza y el desarrollo como ejes problemáticos de la educación intercultural.

Podemos concluir, por ahora, que en México hay educación en el medio rural pero no una educación para la población rural creada para y con las comunidades campesinas e indígenas. Es evidente que la critica lleva consigo propuestas; a continuación se sintetizan las ideas vertidas, en cuanto a transformaciones necesarias de las políticas educativas, por un grupo de estudiosos y actores de la educación en México[86]:

Norma del Río.
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco:

- Trabajar en la noción de comunidad educadora textual de aprendizaje, en donde la comunidad tenga un espacio de participación en el diseño, y evaluación del proceso educativo.

- Centrarse en lo local pero mirando hacia afuera vinculado por múltiples medios de comunicación que retroalimenten a la comunidad en cuestión. Poner la tecnología al servicio de la comunidad.

- Redefinir el concepto de comunidad por la articulación a formas de organización común para romper con la idea de dispersión.

- Abrir diversas vías de promoción independientes del ciclo escolar.

- Articular comunidad-sujeto social para evitar que se borren especificidades étnicas, de género, de modos de producción.

- Trabajar en un marco de Derechos (de lo necesario definido como “aquello que no puede no ser”)

- Combatir con la aplicación de la ley la explotación laboral infantil.

- Incorporar la diversidad como fuente de recursos y ver los recursos culturales no como algo estático a conservarse sino como procesos altamente dinámicos.

- Énfasis en los procesos de evaluación participativa (empoderamiento)

[86] Como parte del desarrollo de este estado del conocimiento se organizó, con el CEE, un seminario en el que se reunieron investigadores y actores de la educación de la población rural en México el 21 de octubre del 2003. Las ideas que se recuperan en este apartado fueron vertidas en ese seminario que sin duda representó el reinicio de un viejo debate aparentemente olvidado en nuestro país.

- Promover la cultura escrita multilingüe: Evitar subordinar una lengua a otra y en su lugar establecer múltiples funciones y oportunidades para revitalizar las lenguas originarias

- Currículo flexible

Heriberto Gutiérrez
Ayuda en Acción:

- Fortalecimiento al papel de las organizaciones no gubernamentales en la educación para la población rural e indígena.

- Fortalecer a las organizaciones en la incidencia de políticas públicas, ya que juegan un papel importante en la educación comunitaria rural e indígena.

Lesvia Rosas
Centro de Estudios Educativos CEE:

- Fortalecimiento de la investigación para entender y conocer las necesidades educativas del medio rural.

- Desprender la educación de la visión instrumentalista del desarrollo de la comunidad.

- Iniciar las acciones educativas en el reconocimiento de la especificidad y la complejidad del medio rural de cada país.

- Orientar la educación hacia la construcción de sujetos sociales y de derecho que pueden y deben participar en sus procesos educativos

- Desprenderse de la visión asistencialista de la educación.

- Resignificar el papel de los educadores que operan en el medio rural.

- Orientar la educación por criterios basados en el desarrollo de los sujetos y de los grupos sociales y no por criterios economicistas.

- Educar con la comunidad y no para ella.

Emerge como vital el trabajo en redes que incluyan tanto a Instituciones públicas como académicas, organizaciones no gubernamentales y los propios sujetos de la educación de la población rural: los niños y los campesinos, para la generación de una educación pertinente y coherente con las necesidades locales. Un esfuerzo conjunto es posible, la opción está ya sobre la mesa.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, C. (1993) *Propuesta psicopedagógica en relación a los procesos de conocimiento interculturales: cultura nacional-culturas indígenas de México,* UNAM, tesis de licenciatura, México, D.F.

- Acle, T (2000) *Gente de razón: educación y cultura en Temoaya,* Tesis doctoral. Álvarez, G y C. Guerrero (1994) *Sistemas educativos nacionales: México,* SEP-OEI, Madrid, España.

- Badillo Flores, A. (1992). "Estudio sobre acceso y permanencia de las niñas en la escuela primaria en comunidades rurales del Bajío". México. Informe final de investigación. México. CEE.

- Barquera, H. (1982) "Las principales propuestas pedagógicas en América Latina", en *Investigación y Evaluación de Experiencias de Innovación en Educación de Adultos.* Centro de Estudios Educativos, México, 1982, pp. 13-38.

- Bello, J (1995) *La modernización de la educación indígena bilingüe-bicultural en México,* Tesis maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, DF.

- Campero, C. (2002). Un paso más en la formación de los y las educadoras de personas jóvenes y adultas. Tesis de maestría. México, Universidad Pedagógica Nacional. Mayo 2002.

- Casariego, R. et.al. (2000) Escuela y comunidades originarias en México. CONAFE, México.

- Consulta nacional para la elaboración del programa de modernización del sistema educativo (1989) *Educación comunitaria,* CONAFE, México, DF.

- CONAPO (2000) La población de México, situación actual y desafíos futuros. (2001) Índices de marginación. México.

- CONAFE (1994) Memoria de la gestión del periodo comprendido entre diciembre de 1988 y agosto 1994. México.

- ----------(1999) Educación Intercultural. Una propuesta para población infantil migrante. México.

- ----------(2000) memoria de la gestión 1995-2000. México.

- CONAFE-CEJUS. (1990) Surutato. Una experiencia en Educación para el auto desarrollo comunitario. México.

- Delgado, M (2000) *Un estudio evaluativo del proyecto de educación inicial PRODEI,* tesis.

- Díaz, M (1996) *Formación y práctica docente en el medio rural,* Plaza y Valdés, México, DF.

- Díaz, M (2001) *Técnica y tradición: etnografía de la escuela rural mexicana y de su contexto familiar y comunitario,* El Colegio de Puebla-Plaza y Valdés, México, DF.

- Espinosa, M (2000) *Educación para el trabajo en áreas rurales de bajos ingresos,* Oficina Internacional del Trabajo, Montevideo.

- Ezpeleta, J.y E. Weiss(2000) *Cambiar la escuela rural: evolución cualitativa del programa para abatir el rezago educativo,* CINVESTAV, Departamento de Investigaciones Educativas, México.

- ---------- y Furlan, A. (comp.) (1992) *La gestión pedagógica de la escuela,* UNESCO-CREALC, México, DF.

- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO. Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm

- Franco, M. (1994) Formación y actualización de maestros, SEP. Reportes de investigación. T.III. SEP, México.

- Galván, L.E. (1997). "El discurso de la política educativa: 1930-1958" en La Tarea, revista de Historia de la educación y enseñanza de la historia.México, marzo 1997.

- Gilly, A (1990) La Revolución Interrumpida, Ed. El caballito, México.

- Gómez y Valenzuela (1995) Frente a la modernidad, el olvido. UPN, México.

- Gómez de León, J. (2001) La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI.

- King, L (coord.) (1998) *Visiones y reflexiones: nuevas perspectivas en la educación de adultos para los pueblos indígenas.* Plazas y Valdés-UNESCO, México, DF.

- Lavín, S (1992) "*Informe Técnico Final del Proyecto Educación Rural Comunitaria*". México. CEE.

- Latapí, P. et.al. (1998) Un siglo de educación en México. T II. FCE-CNCA, México.

- López, O (2001) *Alfabeto y enseñanza domésticas: el arte de ser maestra rural en el valle del Mezquital,* CIESAS, México, Hidalgo.

- Loyo, E (1999) *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México,* COLMEX-CEH, México, DF.

- Loyo, E. (1994) " El Cardenismo y la Educación de Adultos" *en Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México.* Tomo III, SEP - INEA. Seminario de Historia de la Educación El Colegio de México. México D.F., Pp.417-468.

- LOYO, E. (1994) " Educación de la comunidad, tarea prioritaria" en *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México.* Tomo II, SEP - INEA. Seminario de Historia de la Educación El Colegio de México. México D.F., Pp.341- 411.

- *Manual del maestro. Primaria indígena. Didáctica bilingüe, oralidad en lengua materna,* 1999, SEP-CONAFE-DGEI, México, DF.

- Manual del maestro (1999) *Docencia rural, proyecto escolar para mejorar las competencias básicas,* SEP-CONAFE, México, DF.

- Memoria de la reunión regional de evaluación de los programas compensatorios y presentación del programa para abatir el rezago en educación inicial y básica, 15 y 16 de noviembre 1999, CONAFE, San Luis Potosí, México.

- Moya, R (1998) *Reformas educativas e interculturalidad en América Latina* en Revista Iberoamericana de Educación, N° 17, pp. 105-187, Madrid, España.

- Muñiz, P. (2001) *La situación escolar de niños y niñas rurales en México* en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 16 (1), enero-abril, pp.53-108, México, El Colegio de México.

- Muñoz, H (2001) Políticas y prácticas educativas y lingüísticas en regiones indígenas de México. Ponencia presentada en el Taller sobre políticas educativas, UNESCO-México.

- Negrete, A (1998) *Universidad campesina mesoamericana: Teotlaco, Puebla,* tesis.

- Nemirovsky, M (1999) *Sobre la enseñanza del lenguaje escrito,* Paidós, México, DF.

- Noriega, M (1996) *Indagando los secretos del paisaje. Evaluación de una experiencia de educación rural comunitaria en México,* UPN, México, DF.

- Palacios, G (1994) *La pluma y el arado: los intelectuales pedagogos y la "construcción sociocultural del problema campesino",* CEH, CIDE, México.

- Pineda, L (1993) *Caciques culturales: el caso de los maestros bilingües en los Altos de Chiapas,* Altres Costa-Amic., México, DF.

- Planeación de lecciones multigrado (1996) *Bitácora del docente,* SEP-CONAFE, México, DF.

- Posprimaria comunitaria rural. El desafío de la relevancia, la pertinencia y la calidad, 1999, *CONAFE, México, DF.*

- Ramos Escandón, C. (1994). "De instruir a capacitar. La educación para adultos en la revolución1910-1920" en *Historia de la Alfabetización y de la Educación de Adultos en México.* Tomo II, SEP- INEA- Seminario de Historia de la Educación El Colegio de México. México D.F.,. Pp. 291-341.

- Rockwell, E. (1995) La escuela cotidiana. FCE, México.

- RocKwell, E (1994)Los cambios actuales en la educación básica en México. UAM-A, colección Universidad futura, México.

- Rodríguez, G. et.al. (1998) Diagnóstico sobre Población Jornalera Agrícola Migrante. Documento interno INEA.

- Rodrìguez, G y colaboradores (1998) sistematización de la experiencia educativa del proyecto CER 1987-1997. INEA – SEP, México.

- Ruiz Muñoz, M. (1993). "Discurso del Estado Mexicano en el campo de la educación de adultos". En *Memorias del 2o. Congreso Nacional de Investigación Educativa. Congreso Nacional Temático Educación No Formal, de Adultos y Popular.* Pátzcuaro Mich. 22 al 24 de septiembre de 1993.

- Rosas Carrasco, L. (2003). Aprender a ser maestro rural: un análisis de su formación y de su concepción pedagógica. México, Centro de Estudios Educativos.

- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2003) *Sistema educativo nacional,* http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_107_sistema_educativo_na, México,D.F.

- Schmelkes, S (2002) La enseñanza de la lectura y la escritura en contextos multiculturales. Conferencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano para el desarrollo del lectura y la escritura, Puebla, México.
- Documento para la capacitación docente. (1997) *Situación Lingüística en la comunidad, la escuela y el aula.* SEP-CONAFE-DGEI, México, DF.

- Uttech, M. (2001). Imaginar, facilitar, transformar: una pedagogía para el salón multigrado y la escuela rural. México, Paidós.

- Vaughan, M (2001) *La política cultural en la revolución: maestros, campesinos y escuelas en México,* FCE, México, DF.

- Viveros, R (2000) *La educación intercultural bilingüe para las niñas y los niños indígenas, 1998-2000* en Memoria del Quehacer educativo, Nº 1, pp. 193-210, SEP, México, DF.

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PERÚ

Preparado por Elliana Ramírez Arce de Sanchez Moreno[1]

[1] Educadora y Psicóloga, con Maestría en Gerencia Social. Especialista en educación en áreas rurales y en el aprendizaje de la lectura y escritura. Consultora de diversos organismos internacionales.

CAPITULO I: LA SITUACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN RURAL DEL PAÍS

Este Estudio se enmarca en la iniciativa de Educación para la Población Rural promovida por la FAO , la agencia líder de la iniciativa en colaboración con la UNESCO. Pretende recopilar información sobre la educación para la población rural en el Perú, atendida por la educación formal y presentar las buenas prácticas de políticas y experiencias innovadoras en este campo. Para su elaboración consultó o entrevistó a diversas instituciones y personas sobre experiencias de educación para la población rural desarrolladas en el país,

El documento preliminar fue discutido en una reunión técnica local, organizada por Foro Educativo, asistieron 29 personas especialistas en el tema del Ministerio de Educación, ONG, organismos internacionales y de Foro Educativo, y se unieron especialistas de diferentes regiones del país por medio del correo electrónico. La reunión produjo una relatoría y se difundió a través de la web de Foro Educativo.

1 Antecedentes generales

La sociedad peruana ha sufrido veinte años de terrorismo y una reciente década con un alto grado de corrupción que ha debilitado la institucionalidad social y provocado una grave pérdida de valores.

La Consulta Nacional por la Educación, llevada a cabo el año 2001, durante el gobierno de transición; el Acuerdo Nacional por la Gobernabilidad, la Ley de Descentralización, la conformación de Mesas de lucha contra la pobreza en la mayoría de departamentos, en el 2002; la existencia del Consejo Nacional de Educación y la aprobación de la Ley General de Educación, por el Congreso Peruano en el 2003, constituyen hitos importantes y recientes en la educación peruana.

El carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana plantea un desafío a la educación que tiene, a su vez, potencialidad y riqueza. Esto obliga a establecer políticas y medidas que favorezcan el desarrollo en las zonas de mayor pobreza, superando la marginación, la inequidad y la desigualdad de oportunidades que vienen presentándose como fenómenos estructurales.

La política educativa tiende hacia un Proyecto Educativo Nacional consensuado y construido con la ciudadanía que ofrezca una visión de largo plazo, facilite la cohesión en las políticas y permita continuidad. Se puede nutrir del proceso de regionalización que se vive desde el 2002 porque ofrece la oportunidad de desarrollar políticas educativas regionales y locales que tienen mayor pertinencia y cuentan con participación colectiva.

1.1 Características socio culturales

La población rural se ubica en centros poblados, comunidades y caseríos. Tiene un alto nivel de dispersión, aislamiento y dificultad para la comunicación. Más de seis y medio millones de personas (89% de la población rural) vive en comunidades de menos de 500 habitantes (INEI –1997) Según PNUD, al 2000, en el Perú habían 5 mil 826 comunidades campesinas y 1 mil 267 comunidades nativas.[2]

La oposición rural - urbano no es clara; los procesos de migración han creado un continuo entre lo rural y urbano. Han hecho que los migrantes rurales lleven su cultura al mundo urbano y que los servicios y bienes de lo urbano se extiendan hacia lo rural. Degregori expresa que "ciudad y campo son hoy realidades cada vez más interrelacionadas, y que es muy difícil hablar de sociedad rural y por consiguiente, de educación rural"[3]. El Proyecto Educativo en Áreas Rurales (PEAR) propone identificar estas gradaciones a través de un "índice de ruralidad, antes que de una solución de continuidad o una frontera precisa – inevitablemente móvil y a todas luces irreal".[4]

El Censo de 1993 estableció criterios cuantitativos que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) aún maneja. Éste concepto no resulta muy útil para explicar la ruralidad actual en el Perú.

El escenario de la ruralidad en el Perú es diverso y complejo. En un mismo espacio geográfico, comunidades o pueblos se diferencian por el acceso a recursos y la articulación con centros urbanos más cercanos, así como por particularidades culturales. Esta diferenciación esconde inequidades reales en el acceso a los beneficios de la modernidad, en el desarrollo de una ciudadanía plena, y el ejercicio de los derechos que se tiene ante la ley.

Las zonas rurales ubicadas en la costa están articuladas a la gran agricultura de consumo, cuyos productos se colocan en las ciudades del litoral, y a los cultivos de exportación como el algodón, los espárragos, el azúcar, etc. Tienen actividad pesquera y comercio en las ciudades intermedias, con cierta rentabilidad.

La población rural de la sierra se dedica fundamentalmente a la agricultura de productos de pan llevar que abastecen a las ciudades intermedias de la región y que se orientan al autoconsumo; asimismo se dedican a la ganadería de ovinos auquénidos y vacunos. Hay quienes trabajan en grandes enclaves mineros y, sobre todo en actividades artesanales.

Esta zona fue profundamente golpeada por la violencia política que vivió el país entre 1980 y 1992, lo que originó el despoblamiento de muchas comunidades y

[2] PNUD, 2002
[3] Degregori, C.I, 1999
[4] Ministerio de Educación, 2003a

deterioro en la salud emocional de niños y mujeres. La selva rural constituye uno de los espacios menos articulados con el resto del país, la difícil comunicación con las ciudades de la región y del país no permite a este sector el acceso a gran parte de los beneficios de la modernidad.

La población obtiene sus ingresos fundamentalmente de la actividad agrícola y ganadera. La caza y pesca se constituyen en actividades para la subsistencia familiar. La articulación de algunos agricultores con la economía de cultivo de la coca los diferencia de los que se dedican al cultivo de productos de pan llevar.

La presencia de las comunidades indígenas pertenecientes a cerca de 68 grupos lingüísticos y 11 familias de culturas, otorgan a este espacio una peculiar configuración cultural. Estas comunidades viven integradas y se asumen a sí mismas como indígenas y reivindican sus derechos como pueblos originarios. La zona amazónica también ha sido víctima del narcotráfico y del terrorismo que atacó también a los indígenas especialmente a los asháninkas.

1.2 La situación de pobreza

El 54% de la población peruana es pobre[5], 14 millones 609 mil, según la Encuesta Nacional de Hogares. Los pobres extremos en el país, es decir, aquellos que no pueden cubrir una canasta básica que garantice una ingesta adecuada de calorías, alcanzan al 24% del total de la población del país, es decir, 6 millones 513 mil personas. En el área rural la pobreza afecta al 78,4% de su población y 51% de los habitantes rurales son pobres extremos; mientras que en el área urbana, estas proporciones son de 42% y 10% respectivamente.[6]

En 10 de los 24 departamentos que tiene el Perú, la pobreza se presenta en una incidencia igual o mayor al 70%. La población de esos lugares[7] representa el 30,3% de la población y alcanza a 8 millones de personas. En pobreza extrema o indigencia se encuentran 4 millones 96 mil habitantes, los que manifiestan altas tasas de desnutrición, retraso escolar, problemas de salud y una alta posibilidad de que los hijos continúen siendo pobres.

Desigualdad en la distribución del ingreso

Las políticas económicas neoliberales han polarizado los ingresos en América Latina; por ello, el ingreso per cápita nacional no refleja el ingreso per cápita real. El poder adquisitivo de las familias rurales no llega ni al 50% de los hogares de Lima metropolitana. “El bajo nivel de ingreso hace que el costo estimado de la canasta básica de alimentos en el ámbito rural represente aproximadamente un 70% del gasto total, frente a un 53% en el medio urbano”[8].

[5] Los datos de la población pobre incluye a los pobres extremos y no extremos.
[6] INEI, ENAHO IV, 2001
[7] Huancavelica (88.8%),Huánuco (78,9%), Puno (78%), Apurímac (78%), Cajamarca (77,4%), Cusco (75,3%), Amazonas (74,5%), Ayacucho (72,5%), Ucayali (70,5%) y Loreto (70%)
[8] Ministerio de Educación, 2003b

La falta de trabajo para los jóvenes, es un detonante de la sociedad peruana actual. Muchos no tienen ninguno y los que lo tienen sienten gran inseguridad de conservarlo. Han crecido los índices de trabajo informal y, en muchos casos, lo desempeñan profesionales desocupados.

La pobreza afecta a los niños más pequeños y a los adolescentes

La pobreza genera desnutrición crónica de los niños menores de 6 años: En el área rural alcanza una tasa de 48,5 % frente a 18% en zonas urbanas. Las cifras sobre el estado nutricional de la población escolar de Primaria de Menores revelan carencias que afectan su constitución física y neuronal en el momento en que más necesitan de una adecuada alimentación.

Según el Censo de Talla 1999, uno de cada cuatro niños (28%) presenta signos de desnutrición crónica. El porcentaje de niños con signos de desnutrición crónica (31%) es mayor que el de las niñas (25,3%) En los centros educativos urbanos uno de cada cinco niños es desnutrido crónico (18%); frente a los del área rural, donde uno de cada dos niños es desnutrido crónico (45,7%) En los centros educativos de gestión estatal, uno de cada tres niños es desnutrido crónico (31,7%); mientras que en los centros educativos de gestión no estatal es uno de cada 25 niños (6,8%)

Gran cantidad de niños y jóvenes trabajan en actividades agrícolas, pecuarias, artesanales o domésticas. En la sierra y selva el trabajo de los niños permite a los adultos transmitirles prácticas culturales y sentido de colaboración y pertenencia. Sin embargo, la mayor parte de los niños que trabajan son pobres (71%) (ENV 1997) Este trabajo es rutinario, de muy baja productividad y escasa rentabilidad. Además influye en la inasistencia a clases y en el bajo rendimiento escolar.

Como parte de un programa social destinado a los escolares de colegios estatales se creó el Seguro Escolar. Es el de mayor cobertura en el país. Cubre al 78,5% de la población[9] en edad escolar (de 6 a 16) Existe también el programa de desayunos escolares que atiende a 1 millón 700 mil niños de primaria; el de almuerzos escolares que atiende a 540 mil niños en zonas rurales.[10]

La gravedad de la pobreza ha llevado al Acuerdo Nacional de Gobernabilidad a formular como política de Estado "dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Se compromete a "combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad". Privilegia "la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables"[11].

[9] INEI, ibidem, 2001
[10] Mensaje presidencial 28 julio 2003
[11] Acuerdo Nacional, 2002

1.3 Crecimiento demográfico del 90 a la fecha

La población total del país asciende a 26 millones 660 mil habitantes. De ellos, el 27,8% pertenece a la población rural, es decir, 7 millones 411 mil 480 personas habiendo disminuido con relación a 1997[12], en que se tenía una población rural de 8 millones 706 mil personas.

La población urbana ha crecido del 35,4% en 1940 al 72,2% en el 2001; pasa de 2 millones 200 mil, a 19 millones 300 mil habitantes. La población rural disminuye del 64,6% al 27,8%[13], aunque en cifras absolutas significa un lento crecimiento pues ha pasado de 4 millones a 7 millones 400 mil en ese mismo período de 60 años[14].

En los últimos años la tasa de crecimiento en el Perú ha ido diminuyendo. Se prevé pasar de una tasa de 1,9% en el quinquenio 1990 -1995 a una de 1,5% para el quinquenio 2000 - 2005. La cohorte de 6 a 11 años ha ido bajando de 16,0% en 1980 a 13,5% en el 2002 y se prevé que para el año 2006 llegará al 12,8%.

La población menor de 15 años que en 1972 representaba el 43,9% de la población, en el año 2001 representa el 34,3%.

Migración

La costa es la zona que ha soportado la mayor presión migratoria de la sierra desde comienzos del siglo XX. La diversidad cultural de su población ha influido para que las lenguas nativas se perdieran ya desde la época de la colonia.

La migración interna en la amazonía se ha establecido mayoritariamente en las riberas de los ríos conociéndoseles, por ello, como ribereños. Otras migraciones se han producido desde la sierra y la costa debido al auge del arroz y de la hoja de coca, del oro y del petróleo. Estos migrantes, denominados colonos, se concentran en la selva alta.

Monge sostiene que “nuevamente hay tasas positivas de crecimiento de la población rural, - no quiere decir que no haya migración – y se ha recuperado capacidad de retención con mucha pobreza... lo que está ocurriendo consiste en que la gente que antes migraba de manera permanente se está quedando en el campo”.[15] Se estarían dando migraciones estacionales más que permanentes. Los emigrantes se han incrementado en los últimos años como consecuencia de políticas económicas desfavorables y del empobrecimiento del campo.

[12] INEI, ENAHO 1997
[13] En el Censo de 1993, representaba el 35,5%
[14] INEI, ibidem 2001
[15] Monge, C,1999

1.4. Diversidad lingüística

La diversidad cultural y étnica caracteriza al mundo rural. La mayoría de la población nacional, 83,8%, habla el castellano; 13% habla quechua; 2,5% aymará y 0.7% lenguas nativas de la selva. Más de la mitad de pobladores rurales hablan castellano, el resto, comprende una gran mayoría de quechua hablantes seguidos de los aymará hablantes y un 1,5%, lenguas amazónicas.

Como lo plantea Pozzi Scott, desde el punto de vista lingüístico, para considerar la educación para la población rural hay que distinguir entre educación rural para hispanohablantes pertenecientes a la cultura criollo – occidental, y para vernáculo hablantes, tanto monolingües como bilingües con diferentes grados de bilingüismo. Por ello es imprescindible tomar en cuenta la diversidad lingüística. Además, se señala la necesidad de aplicar un criterio cultural porque los vernáculo hablantes en el Perú pertenecen a unas 18 familias lingüísticas y a unos 60 grupos etnolingüísticos.[16]

El factor de bilingüismo en lengua vernácula se presenta asociado con altas tasas de pobreza y de analfabetismo, relacionadas también con la marginalidad que la escuela tiene que tener en cuenta pues, no sólo basta un aceptable uso social de la lengua y conversaciones sencillas de la vida cotidiana para alcanzar un buen rendimiento escolar, ya que para estudiar en una segunda lengua se requiere mayor competencia.

2 Características del sistema educativo global del país

2.1 Estructura del sistema educativo

Ley General de Educación Nº 28044

La década del 90 encuentra al Sistema de la Educación Peruana organizado de acuerdo a la Ley No. 23384, de 1982. El Presidente de la República promulgó la nueva Ley General de educación el 28 de julio del 2003, convirtiéndose en la Ley No. 28044.

El Título III de esta Ley establece que el sistema educativo peruano se organiza en etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas (Art.25) Las etapas son dos: educación básica y educación superior (Art.29) Dentro de la educación básica hay tres modalidades: la regular, la alternativa y la especial (Art. 32) Dentro de la Educación Básica Regular existen tres niveles: Inicial, de 0 a 5 años; Primaria, con una duración de 6 años y Secundaria, con 5 (Art. 36) La alfabetización aparece mencionada explícitamente como parte de la Educación Básica Alternativa, con duración flexible (Art. 38) Además esta modalidad está pensada para niños y adolescentes que no se insertaron oportunamente en la educación básica regular,

[16] Pozzi Scott en 1998 señalaba que existen 16 familias y 40 lenguas amazónicas , 1 familia aymará y 3 variantes y 1 familia quechua con 19 variantes..

jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a ella o no pudieron culminarla y estudiantes que necesitan compatibilizar estudios con trabajo (Art.37)

Cuadro 1 Perú: Sistema educativo Ley 28044

EVV GSMI

2.2 Gestión

El sistema educativo peruano tiene más de 60 mil centros educativos, más de 18 mil programas no escolarizados y más de 400 mil docentes tanto estatales como particulares y llega a 30 mil centros poblados aproximadamente.

La nueva Ley crea como primera instancia de gestión educativa a la Institución Educativa, que es todo Centro, Programa o Instituto Educativo (Art.67); la siguiente, es la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL); luego, la Dirección Regional (DRE); y finalmente el Ministerio de Educación (Art.65) A partir de este año 2003, los directores regionales son elegidos por concurso público a cargo de cada gobierno regional y dependen administrativa y funcionalmente de éste.

Esta Ley crea, como órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana, el Consejo Educativo Institucional, a nivel de centro educativo, (Art. 69) y en las UGEL, el Consejo Participativo Local de Educación que tiene entre sus funciones la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en su jurisdicción. Hay otra organización similar en el ámbito regional en la que participan además universidades e Institutos superiores (Art. 78)

Las Redes Educativas existentes toman en la nueva ley la denominación de Redes Educativas Institucionales y son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca (Art. 70) En el ámbito rural hay un Consejo Educativo Institucional por Red.

Se estipula que una ley específica regule el Consejo Nacional de Educación[17] como órgano especializado, consultivo y autónomo del MED, creado con la finalidad de participar en el Proyecto Educativo Nacional y en las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo.

2.3 Estructura de financiamiento

Actualmente el estado peruano invierte el 3,4% del Producto Bruto Interno (PBI) El gobierno actual se ha comprometido a elevar la cifra en un 0,25% anual hasta llegar a invertir el 6% del PBI en educación en cumplimiento de la 12 política de Estado del Acuerdo Nacional. Con el gasto público se está financiando básicamente las remuneraciones docentes y no es posible asignar mayores recursos a las escuelas. Sólo un 13% aproximadamente se destina a la compra de bienes y servicios.[18]

La Ley Nº 28044 ha creado el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP) para apoyar proyectos de inversión y de innovación y desarrollo educativo (Art. 91) Y establece que el MED dará prioridad a la inversión educativa en las zonas rurales, de frontera, urbano marginales y de menor desarrollo (cuarta disposición complementaria)

Gasto general por alumno

Según Saavedra, en 1990 se gastaba 162 dólares por alumno; hacia el 2000, 278 dólares, cifra similar a la de 1981. A lo largo de los años noventa el gasto estatal total en educación se incrementó notablemente a una tasa promedio anual de 7,2%. El gasto en capital, a una tasa promedio de 18,6%; y, el gasto corriente a 6,6%.

Hacia el 2000, el gasto corriente del Estado en educación pública, incluidas las pensiones, llegó a 1 mil 816 millones de dólares, equivalentes al 3,38% del PBI, mientras que el gasto de capital llegó a 157 millones de dólares, o sea, el 0,29% del PBI. Si no se incluye el gasto en pensiones, el monto del gasto corriente en educación asciende a 1 mil 381 millones de dólares, cifra que equivale al 2,57% del PBI. En el 2000, se destinó a la educación primaria una proporción de 36,8% del gasto público corriente (sin pensiones) y a la educación secundaria, un 27,2%.

[17] DS 007-2002-ED DS O10-2002-ED
[18] Saavedra, J, 2002

La inversión en educación de adultos es reducida. En el 2001, se invirtieron S/.37,5 millones ($10.7 millones) para la primaria de adultos y S/. 72,4 millones ($20.7 millones) para secundaria que se destinaron principalmente al pago de remuneraciones. Los centros carecen de materiales, equipos e infraestructura.

La inversión por alumno en el Perú es extremadamente baja si la comparamos a la de Corea que invierte más de 6 mil dólares o a la de Canadá que invierte 6 mil dólares, o a la de Chile que invierte 1 mil 500 dólares, país de América Latina que más invierte en educación por alumno.[19]

Cuánto gastan las familias peruanas en educación

Las familias contribuyen en el financiamiento de la educación pública, lo que parece haberse agudizado en la última década, a pesar que la educación en el Perú es gratuita.

En el año 2000, las familias con hijos matriculados en la primaria pública gastaron 242 millones de dólares, en promedio, cada familia gastó 64,5 dólares anuales por alumno matriculado en primaria pública. Se gasta en cada alumno 200 dólares en primaria, de los cuales 32% (65 dólares) corresponden a las familias y 68% (135 dólares) al Estado. En secundaria, el Estado invierte 67% (191 dólares) y las familias aportan en promedio, 94 dólares (33%) acumulando un total de 285 dólares[20]. Estas contribuciones de las familias pueden estar produciendo inequidades, si las familias con más recursos aportan más que las más pobres.

2.4 Cobertura educativa mayoritaria

El sistema educativo peruano ha incorporado a la mayor parte de la población en edad de estudiar aunque sin brindar la calidad esperada. Atiende al 97,6% de niños entre 6 y 11 años (el 48,2% en el grado correspondiente a su edad o adelantados), y al 83,4% de los niños entre 12 y 16 años (sólo el 30,4% en el grado correspondiente a su edad o adelantados)[21]

En el caso de las zonas rurales más alejadas, la demanda ha sido cubierta especialmente con centros unidocentes y multigrado. Sin embargo, hay niños que no van a la escuela (3,5%) Se supone que estos niños no acceden a la escuela debido a su limitada situación económica. El 8,2% de varones y el 14,2% de mujeres no han tenido acceso a la educación según la ENAHO - 1997. Un alto porcentaje ha abandonado el sistema poniendo en evidencia que éste es incapaz de retenerlos o de volverlos a incorporar. La matrícula total al 2002 atiende a 8 millones 596 mil 752 estudiantes en todas las formas niveles y modalidades.

[19] PREAL, 2001
[20] Saavedra, J Op, cit 2002
[21] Ministerio de Educación, Op, cit 2003b

El cuadro siguiente muestra el panorama total de alumnos que el sistema educativo estatal peruano atiende en su forma escolarizada y no escolarizada en todos sus niveles y modalidades. En él se puede apreciar el peso de la primaria, la falta de cobertura de la secundaria y la escasa atención de la modalidad de adultos.

Cuadro 2: Matrícula por años, según forma y niveles y modalidades: 1990-2002 estatal

NIVEL Y/O MODALIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	**6 130 040**	**6 081 517**	**6 069 349**	**6 129 931**	**6 441 370**	**6 582 788**	**6 728 477**	**6 753 033**	**6 779 436**	**6 933 503**	**6 986 815**	**7 050 463**	**7 060 387**
FORMA ESCOLARIZADA	**5 796 055**	**5 756 440**	**5 746 617**	**5 803 742**	**6 079 756**	**6 206 689**	**6 317 229**	**6 361 627**	**6 423 666**	**6 591 797**	**6 632 704**	**6 693 367**	**6 695 140**
EDUC. INICIAL	412 699	419 542	431 644	470 452	475 528	494 254	521 607	539 109	550 667	577 032	592 558	596 098	592 615
EDUC. PRIMARIA	3 473 679	3 452 014	3 440 998	3 490 195	3 633 584	3 689 311	3 728 868	3 717 982	3 724 009	3 790 801	3 756 904	3 721 304	3 679 260
Menores	3 398 840	3 387 243	3 379 367	3 431 326	3 574 954	3 632 150	3 671 801	3 665 000	3 671 611	3 741 298	3 714 700	3 682 732	3 640 578
Adultos	74 839	64 771	61 631	58 869	58 630	57 161	57 067	52 982	52 398	49 503	42 204	38 572	38 682
EDUC. SECUNDARIA	1 640 457	1 618 039	1 598 799	1 568 395	1 667 006	1 710 900	1 768 961	1 808 948	1 845 611	1 907 770	1 964 942	2 049 242	2 090 207
Menores	1 443 914	1 439 063	1 428 464	1 418 533	1 510 876	1 556 555	1 620 805	1 661 354	1 698 391	1 757 200	1 802 176	1 891 073	1 927 956
Adultos	196 543	178 976	170 335	149 862	156 130	154 345	148 156	147 594	147 220	150 570	162 766	158 169	162 251
EDUC. SUPERIOR NO UNIVERSIT.	131 876	143 352	150 732	149 198	169 122	174 358	162 188	163 043	165 780	167 132	165 961	174 315	174 378
Form. Magist.	53 474	61 582	64 730	62 631	70 413	74 044	71 485	66 855	65 617	61 555	57 629	58 582	55 379
Tecnológica	70 713	73 653	77 750	78 171	90 263	91 595	82 733	87 192	92 701	98 440	100 887	108 160	111 221
Artística	7 689	8 117	8 252	8 396	8 446	8 719	7 970	8 996	7 462	7 137	7 445	7 573	7 778
EDUC. ESPECIAL	16 952	16 054	16 312	16 943	17 259	18 292	19 246	18 693	18 591	20 910	23 261	19 999	20 406
EDUC. OCUPACIONAL	120 392	107 439	108 132	108 559	117 257	119 574	116 359	113 852	119 008	128 152	129 078	132 409	138 274
FORMA NO ESCOLARIZADA	**333 985**	**325 077**	**322 732**	**326 189**	**361 614**	**376 099**	**411 248**	**391 406**	**355 770**	**341 706**	**354 111**	**357 096**	**365 247**
EDUC. INICIAL	290 092	288 331	289 546	304 944	331 276	347 670	386 463	368 757	338 912	322 593	336 842	338 052	345 231
EDUC. PRIMARIA	21 775	17 607	15 393	9 684	13 234	13 107	10 330	9 686	6 414	4 317	4 612	4 191	4 689
Menores	1 854	1 315	1 252	575	1 138	1 086	568	996	384	0	0	0	272
Adultos	19 921	16 292	14 141	9 109	12 096	12 021	9 762	8 690	6 030	4 317	4 612	4 191	4 417
EDUC. SECUNDARIA	11 562	10 383	9 252	7 548	8 837	8 269	7 721	6 289	6 358	6 020	7 482	8 565	9 205
Menores	0	0	0	90	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Adultos	11 562	10 383	9 252	7 458	8 837	8 269	7 721	6 289	6 358	6 020	7 482	8 565	9 205
EDUC. ESPECIAL	0	0	0	0	1 268	1 541	1 716	1 385	1 086	2 067	2 445	2 359	2 551
EDUC. OCUPACIONAL	10 556	8 756	8 541	4 013	6 999	5 512	5 018	5 289	3 000	6 709	2 730	3 929	3 571

Nota: Incluye imputación de matrícula para los centros educativos que no remitieron información (omisos)
Fuente: Consolidados de Información Estadística por USE 1990-1997, Censo Escolar 1993, Estadística Básica 1998-2002
Elaboración: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa.

En el año 2002 se atendía a 200 mil 933 alumnos de educación de adultos en total. La demanda de educación primaria de adultos, incluyendo los programas de alfabetización, fue de casi de 4 millones de personas que representaron el 28% del grupo etáreo respectivo. La demanda potencial en educación secundaria de adultos se estimó aproximadamente en 2 millones y medio[22]. Un fenómeno actual es que una parte significativa de sus usuarios son niños y adolescentes. En primaria de adultos se ha encontrado un 33% de niños y adolescentes entre 10 a 14 años, y en secundaria de adultos el 14% era menor de 15 años.

2.5 Docentes

El total de docentes en el país es de 413 mil 268, sin considerar la educación universitaria. Su formación inicial se realiza a través de Institutos Superiores Pedagógicos o Universidades. Se han ido incrementando en los últimos años[23] ya que en 1998 eran 372 mil 159.

Cuadro 3: Total docentes por años: 1990 – 2002 Estatal y no estatal

NIVEL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	279 807	282 075	285 468	322 452	307 457	316 416	329 507	336 579	372 159	380 445	396 121	404 609	413 268

Los docentes estatales ascienden a 290 mil 824 (70,4%), los que trabajan en centros de gestión no estatal son 122 mil 444 (29,6%)

La mayor proporción de docentes está al servicio de la educación primaria de menores (42,9%) cubierta por 137 mil 724; en segundo orden se encuentra la educación secundaria de menores, atendida con 101 mil 294 docentes (33,7%)

Los menores porcentajes corresponden a la primaria de adultos con 1 mil 803 docentes (0,6 %) y la secundaria de adultos con 6 mil 446 docentes (2,2%)

A junio del año 2002, sólo hay 20,4% de docentes sin título pedagógico.

Dada la tendencia decreciente de la natalidad, es previsible que la demanda de docentes se estabilice o disminuya. Actualmente los Institutos pedagógicos forman alrededor de 144 mil docentes, sin considerar los que son formados por Universidades, pero el país sólo tiene capacidad para absorber 6 mil por año. A pesar de esta sobreproducción de docentes hay dos campos que no están debidamente cubiertos: la educación bilingüe intercultural y la especialización en el multigrado. Además, se advierte la necesidad de planificar con mayor precisión los requerimientos de plazas docentes pues hay zonas que registran altos déficit.

[22] Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación de Adultos, 2003c

[23] Los docentes se rigen por la Ley 24029, Ley del Profesorado, promulgada el 15 de diciembre de 1984 y por el Reglamento de Ley del Profesorado, promulgado mediante DS 19-90-ED el 29 de julio de l990.

Remuneraciones docentes

Uno de los grandes problemas de la educación peruana es el bajo nivel remunerativo de los docentes, lo que constituye un obstáculo a la calidad de la educación escolar, aunque no se reduce exclusivamente a un problema de carencia de recursos.

En el Perú la remuneración docente varía según régimen pensionario: cédula viva (DL 20530), sistema nacional de pensiones (DL 19990), y fondo privado de pensiones (AFP) como se aprecia a continuación.

Cuadro 4: Remuneración promedio de docentes y directores
(En nuevos soles)

Hasta agosto de 2001			
Remuneración promedio de docentes	DL. 20530	**DL. 19990**	**AFP**
En el área urbana	742	765	812
En el área rural	787	811	857
Remuneración promedio de directores			
En el área urbana	837	860	906
En el área rural	882	905	951

Fuente: Planilla de remuneraciones

A partir de setiembre de 2001			
Remuneración promedio de docentes	**DL. 20530**	**DL. 19990**	**AFP**
En el área urbana	792	815	862
En el área rural	837	861	907
Remuneración promedio de directores			
En el área urbana	887	910	956
En el área rural	932	955	1,001

Fuente: Planilla de remuneraciones.

Desde julio del 2003 se ha incrementado 100 nuevos soles (30 dólares americanos) a los profesores que efectivamente dan clase en su centro educativo. Este incremento no lo perciben aquellos docentes que se dedican a labores administrativas o están destacados a otros centros educativos.

En el país los maestros de zonas rurales y zonas de frontera gozan de una bonificación equivalente a 14 dólares mensuales, la que muchos mantienen cuando son transferidos a zonas urbanas, por deficiencias en el sistema administrativo.

De julio de 1990 a julio del 2003 el salario magisterial ha perdido el 25% de su poder adquisitivo; en la actualidad el sueldo de los docentes puede comprar el 75% de lo que adquiría en julio de 1990 según estudios de S. Chiroque.

Esta situación económica obliga a los maestros a buscar opciones laborales para financiar la parte de la canasta familiar que no cubre el salario magisterial. En el caso de los docentes de adultos la situación es más seria porque su actividad con los adultos es una función complementaria. Se ha propuesto también un sistema de Evaluación de la carrera docente[24] que reconozca el desempeño y premie el cumplimiento y la eficiencia.

3 El Perú en las evaluaciones de logros de aprendizaje

El Perú ha realizado tres evaluaciones nacionales del rendimiento y factores asociados y dos evaluaciones internacionales a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del Ministerio de Educación.

3.1 Las evaluaciones nacionales de rendimiento

Evaluación CRECER (Crecer con calidad y equidad en el rendimiento)[25] 1996

En noviembre de 1996 se aplicó la Primera Prueba Nacional de Rendimiento Estudiantil de lenguaje y matemática a una muestra del cuarto grado de primaria, en algo más de 1 500 centros educativos polidocentes de todo el país, y a 45 mil 771 alumnos. No incluyó centros educativos unidocentes ni multigrado, tampoco bilingües de poblaciones quechuas, aimaras o de lenguas amazónicas.

Los promedios nacionales de Lenguaje y Matemática alcanzaron respectivamente 49,7% y 45,4% de logro. Los centros públicos urbanos tuvieron mejor resultado que los rurales. Más notoria es la diferencia con los colegios privados, alcanza alrededor de 20 puntos porcentuales. La escuela rural tuvo el menor puntaje.

Evaluación CRECER 1998

La segunda evaluación nacional CRECER 1998 evaluó cuarto y sexto de primaria y cuarto y quinto de secundaria de centros educativos polidocentes urbanos. Se evaluó a una muestra[26] de 17 mil estudiantes de cada grado de 576 y 566 centros de primaria y secundaria polidocentes completos[27].

Al emplearse un modelo de normas que brinda información de logros relativos y no absolutos, los resultados se interpretan en términos de qué grupos están mejor o peor relativamente, y no, cuáles son "aprobados" o "desaprobados" [28]. Entre los principales resultados de CRECER 1998 se encontró que: i) los puntajes en lenguaje y matemática están altamente correlacionados; ii) no aparecen diferencias sistemáticas entre hombres y mujeres en de estas áreas; iii) los

[24] Rivero, J, et al. 2003
[25] Ministerio de Educación, MECEP, 1998
[26] Ministerio de Educación, UMC, GRADE, 2000
[27] Fueron excluidos de la muestra los centros educativos ubicados en áreas rurales puesto que las poblaciones que atienden tienen características culturales y lingüísticas que el sistema de evaluación no estaba preparado para manejar adecuadamente en ese momento. En las próximas evaluaciones se incluirán poblaciones hablantes de quechua del sur y aymara.
[28] Ministerio de Educación, UMC, GRADE 2001a

puntajes de estudiantes de centros educativos no estatales fueron superiores a los de centros estatales; iv) algunos departamentos consistentemente aparecen en el grupo de menores puntajes en todos los grados y áreas evaluadas.

Evaluación Nacional 2001[29]

En diciembre del 2001 la UMC realizó la tercera Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil (EN 2001) en estudiantes de cuarto y sexto grado de educación primaria y el cuarto grado de educación secundaria.. Innovó aplicando un diseño basado en criterios, evaluó por primera vez zonas rurales bilingües, estudiantes vernáculo hablantes no sólo en castellano, sino también en su lengua materna (específicamente quechua collao y aymará)

Se evaluó una muestra de estudiantes de zonas urbanas y rurales de todo el país en 632 y 579 centros educativos en primaria y secundaria, respectivamente. La muestra de primaria estuvo conformada por escuelas completas y multigrado. Además, 168 escuelas pertenecían al programa de EBI.

Sólo 35% de los estudiantes de cuarto grado de primaria logró ubicarse en el nivel suficiente en la comprensión de textos verbales. Estos estudiantes lograron jerarquizar ideas y hechos en todo el texto, así como, reconocer la progresión temporal de un texto narrativo. Los del nivel básico y bajo (65%) sólo lograron comprensión de partes del texto pero no una comprensión global. Las mujeres presentaron rendimientos ligeramente superiores a los de los hombres y comprendieron mejor los textos verbales e ícono verbales.

En la educación secundaria los rendimientos fueron inferiores a los de la primaria. Las mujeres obtuvieron también, porcentajes ligeramente superiores.

3.2 El Perú en las evaluaciones internacionales

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)1997[30]

El Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, lo realizó en 1997 LLECE, proyecto de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO. Trece países participaron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

[29] Espinosa, G y A. Torreblanca 2003
[30] Ministerio de educación, UMC, GRADE, 2001b

El informe con los resultados fue publicado a fines de 1998, e incluía los resultados de estos países, salvo Costa Rica, por problemas técnicos, y Perú, que no autorizó la difusión de sus resultados. Posteriormente, en el 2001, se autorizó la publicación de los resultados de esta medición. A fines del 2000, se publicó un segundo informe en el que se analizan los factores asociados al rendimiento.

El universo de referencia fue toda la población estudiantil de tercer y cuarto grados de educación básica[31]. Se consideró una doble estratificación para el reporte de resultados: de acuerdo con el tamaño de la concentración poblacional (megaciudad, urbano, rural) y modalidad de gestión (público y privado)

En los resultados del Perú se observó como tendencia promedio que los estudiantes de la megaciudad obtuvieron puntajes por encima de los urbanos y rurales, y que los urbanos superaron a los rurales en ambas áreas y grados. Las brechas en lenguaje fueron las más grandes.

Además se encontraron mejores resultados entre los estudiantes de centros educativos privados, por encima de sus pares que asisten a centros públicos. Esta evaluación ubicó a Perú en antepenúltimo lugar en lenguaje y último lugar en matemática.

Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)2001

PISA es un estudio internacional que promueve la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE), a través de un consorcio de instituciones especializadas en la investigación y evaluación educativas[32].

PISA privilegia el desarrollo de competencias y capacidades relacionadas a la alfabetización[33] entendida, en sentido amplio, como un proceso de aprendizaje de conocimientos y capacidades que dura y se perfecciona a lo largo de toda la vida[34]. En este estudio se ha privilegiado la evaluación de la alfabetización lectora, matemática y científica en estudiantes de quince años en algún grado de secundaria. PISA estableció cinco niveles con sus correspondientes competencias a evaluar.

En el Perú, se evaluaron 4 mil 429 estudiantes en 177 centros educativos de todos los departamentos, con excepción de Madre de Dios. El siguiente cuadro ubica a los estudiantes de quince años que fue evaluado en cada grado de secundaria según sus niveles de desempeño.

[31] Las edades de los estudiantes que participaron fluctúan entre los 7 y 16 años de edad, siendo la edad más frecuente 9 años.
[32] ACER (Consejo Australiano para la Investigación Educacional), CITO (Instituto Nacional Holandés para la Medición Educacional), ETS (Servicio de Evaluación Educativa) de EE.UU., NIER de Japón, Westat de EE.UU.
[33] *Literacy*, en inglés.
[34] Este concepto es en esencia muy similar al que propone las Naciones Unidas en el documento de la Década de la alfabetización, 2000

Cuadro 5: Niveles de dominio según el grado de estudios del alumno PISA 2001

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Total
Nivel 5	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nivel 4	0%	0%	0%	2%	1%	1%
Nivel 3	0%	0%	1%	8%	11%	5%
Nivel 2	2%	1%	4%	22%	30%	14%
Nivel 1	3%	8%	22%	35%	32%	25%
Nivel 0	95%	91%	72%	33%	25%	55%

* Los porcentajes se presentan redondeados.

* Las cifras se presentan redondeadas

Distribución de estudiantes	8%	15%	24%	44%	9%	100%
Nivel 0	95%	91%	72%	33%	25%	54%

Fuente: Base de datos PISA - Elaboración: UMC

Esto revela (i) que hay un mejor rendimiento relacionado con más tiempo en el sistema escolar, es decir, a más grados cursados mayor rendimiento; (ii) la mayoría de estudiantes evaluados y que conjuntamente con los de quinto de secundaria demuestran un mejor rendimiento, se encuentran en cuarto de secundaria que es el grado que cursa la mayoría de estudiantes de 15 años de nuestro país. Casi el 26% se ubica en el nivel uno que corresponde al nivel más bajo, y por debajo de este nivel se encuentra alrededor del 54%.

CAPITULO II: PANORAMA CUANTITATIVO GLOBAL DE LA POBLACIÓN RURAL Y DE SU SITUACIÓN EDUCATIVA

1 Cobertura educativa en el ámbito rural

2 millones 208 mil alumnos de un total de 6 millones 520 se encuentran en el área rural que equivalen al 34% de alumnos estatales del sistema escolarizado. De ellos, el 44% son del nivel de educación primaria de menores. El 76,2% de la población urbana de 12 a 16 años asiste a la secundaria y sólo el 48,9% es de la población rural. En ésta se dan diferencias de género, 83,2% son varones y 72,6%, mujeres.

Hay aproximadamente 9 mil centros de secundaria, frente a casi el triple de centros de primaria. En el ámbito rural quienes quieran seguirla deben trasladarse a la capital de provincia o de distrito, originando serios desembolsos que no todos los padres pueden afrontar.

El Ministerio viene planteando políticas de educación a distancia para cubrir los déficit de educación secundaria a través del Proyecto Huascarán y del Proyecto Educativo en Áreas Rurales.

2 Características de la atención educativa en el área rural

2.1 La escuela unidocente y multigrado

La escuela unidocente tiene un solo profesor que atiende diversos grados y es director de la misma, la polidocente multigrado, dos o más docentes, cada uno de los cuales atiende a más de un grado; y, la polidocente completa, en cada grado hay un profesor o más.

En el área rural, 9 de cada 10 escuelas son multigrado, ya sean unidocentes o polidocentes multigrado. Se caracterizan además por su aislamiento, diversidad de lenguas y culturas.

Población rural atendida

Del total de la población escolar estatal, el 5,7% estudia en centros unidocentes, el 18,3%, en centros polidocentes multigrado; y el 76% en polidocentes completos. Si consideramos sólo el área rural, el 89,3 % de alumnos de escuelas unidocentes, son de este ámbito así como el 77,5% de asistentes a multigrado, y el 19% de los polidocentes completos.

Cuadro 6: Alumnos en centros educativos de gestión estatal, según característica: 2002*

Característica del centro educativo	NÚMERO Y PORCENTAJE DE ALUMNOS								
	TOTAL		URBANO		RURAL		% según Caracterís.		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Urbano	Rural
Total	**6 520 762**	**100,0**	**4 312 535**	**65,5**	**2 208 227**	**34,5**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Unidocente	372 218	100,0	39 655	10,7	332 563	89,3	**5,7**	0,9	15,1
Polidocente:									
. Multigrado	1 195 764	100,0	269 508	22,5	926 256	77,5	**18,3**	6,2	41,9
. Completo	4 952 780	100,0	4 003 372	80,8	949 408	19,2	**76,0**	92,8	43,0

Fuente: Estadística Básica 2002
(*) No incluye Educación Superior no Universitaria, ni programas no escolarizados.

El 6,2% de la población escolar nacional de Primaria de menores estudia en centros unidocentes, el 27,2% en polidocentes multigrado, y el 66,6% en polidocentes completos.

En los centros educativos unidocentes del área rural se atiende el 98,5% de alumnos de la primaria rural y el 88,5% en polidocentes multigrado. Sólo el 21,3% de la matrícula de los polidocentes completos de primaria se encuentra en dicha área. La inmensa mayoría de niños rurales, que cursan la primaria, asisten a escuelas unidocentes y multigrado.

Cuadro 7: Alumnos en Educación Primaria de Menores, gestión estatal, según característica del centro educativo: 2002

Característica del centro educativo	NÚMERO Y PORCENTAJE DE ALUMNOS								
	TOTAL		URBANO		RURAL		% según Caracterís.		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Urbano	Rural
Total	**3 640 768**	**100,0**	**2 026 809**	**55,7**	**1 613 959**	**44,3**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Unidocente	224 937	100,0	3 313	1,5	221 624	98,5	**6,2**	0,2	13,7
Polidocente:									
. Multigrado	989 436	100,0	113 651	11,5	875 785	88,5	**27,2**	5,6	54,3
. Completo	2 426 395	100,0	1 909 845	78,7	516 550	21,3	**66,6**	94,2	32,0

Fuente: Estadística Básica 2002

Centros educativos rurales

Del total de centros de gestión estatal (46 mil 897), el 70,8% son rurales (32 mil 875) El 31,2% (14 mil 505) son unidocentes; 33,5% (15 mil 548) polidocentes multigrado; y, 35,3% (16 mil 410), polidocentes completo. El 90,2% de los centros educativos unidocentes y el 86,6% de los polidocentes multigrado están ubicados en el área rural.

Cuadro 8: Centros educativos de gestión estatal, por área, según característica: 2002*

Característica del centro educativo	NÚMERO Y PORCENTAJE DE CENTROS EDUCATIVOS								
	Total		Urbano		Rural		% según Característica		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Urbano	Rural
Total	**46 463**	**100,0**	**13 588**	**29,2**	**32 875**	**70,8**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Unidocentes	14 505	100,0	1 428	9,8	13 077	90,2	**31,2**	10,5	39,8
Polidocente:									
. Multigrado	15 548	100,0	2 088	13,4	13 460	86,6	**33,5**	15,4	40,9
. Completo	16 410	100,0	10 072	61,4	6 338	38,6	**35,3**	74,1	19,3

Fuente: Estadística Básica 2002.
(*) No incluye Educación Superior no Universitaria.

Del total de 27,893 centros educativos de educación primaria de menores de gestión estatal, 8 mil 467 (30,4%) son unidocentes, 13 mil 064 (46,8%) polidocentes multigrado; y, 6 mil 362 (22,8%), polidocentes completos. Las escuelas unidocentes y polidocentes constituyen el 77% de escuelas primarias.

En el área rural se ubica el 99,1% de los centros de educación primaria unidocentes, el 95,4% de los polidocentes multigrado y el 39,6% de los polidocentes completos. Lo que implica que el 90% de escuelas primarias rurales, son unidocentes y multigrado.

Según Montero[35] la conformación de estas escuelas, se hizo para atender una población pequeña y dispersa y con pocos recursos y no como una opción pedagógica que buscara calidad en los aprendizajes.

Según Sepúlveda[36] las escuelas unidocentes y polidocentes multigrado "Son escuelas pequeñas, aisladas en sectores rurales de difícil acceso, con escaso equipamiento pedagógico e infraestructura, profesores en malas condiciones laborales y poca habilitación profesional, alumnos que provienen de sectores marginados y pobres, gran diversidad cultural y lingüística de la población que atienden, resultados de aprendizaje muy deficientes, nivel primario muchas veces incompleto, entre otros rasgos. Todo lo cual las convierte en las más vulnerables de todo el sistema".

Muchas escuelas unidocentes atienden sólo hasta el cuarto grado haciendo difícil la culminación de los estudios de la primaria.

[35] Montero, C et. al. 2002
[36] Sepúlveda, G, 2000

Además, la escuela unidocente está aislada y, el docente que la atiende, está solo, con escasa posibilidad de contactarse con otros docentes por la lejanía o la escasez de medios de comunicación particularmente en las comunidades amazónicas. Este tipo de escuela requiere ser replanteada. En la mayoría de los casos no es posible unirlas porque se dejaría de atender a las poblaciones que más la requieren por la distancia y escasa población, pero se podría reforzar, con otro docente, un practicante de los institutos pedagógicos del lugar o personas habilitadas de la comunidad. No puede un docente solo atender con éxito tantas situaciones diversas.

2.2 La Educación Bilingüe Intercultural

La propuesta de Educación Bilingüe Intercultural (EBI), desarrollada desde el Estado y la sociedad civil, responde a la necesidad de tener procesos de mayor significatividad en el aula, para lograr aprendizajes perdurables en aquellos cuya lengua materna es originaria. Busca aportar al desarrollo de sus comunidades, articularse con otros espacios culturales y económicos para actuar con eficiencia y ejercer su ciudadanía plenamente.

En esta perspectiva el Ministerio de Educación, instituciones de la sociedad civil, proyectos educativos en áreas de mayor pobreza, han avanzado en los siguientes aspectos:

- Alfabetos normalizados de las cuatro variedades regionales del quechua, para el aymará y 6 lenguas amazónicas.
- Materiales para capacitación docente y educación primaria en once lenguas originarias y castellano como segunda lengua.
- Propuestas pedagógicas de enseñanza de lenguas y de tratamiento de la interculturalidad.
- Capacitación concertada y descentralizada de docentes y especialistas locales a cargo de organizaciones de la sociedad civil.
- Promoción de la EBI con poblaciones indígenas y no indígenas, así como con organizaciones de base.
- Propuesta en validación del castellano como segunda lengua.

2.3 El currículo y los contenidos

Todos los docentes del país se rigen por las Estructuras Curriculares Básicas publicadas por el Ministerio de Educación tanto para la primaria como para la secundaria, las que han recibido cuestionamientos por su difícil comprensión y puesta en práctica. La educación de adultos sigue estas mismas Estructuras.

La última estructura curricular específica para centros unitarios, se publicó en 1995[37]. Actualmente, se enfatiza el logro de competencias comunes que deben conseguirse, de modo que no se den diferencias entre los niños de zonas urbanas y los de zonas rurales.

[37] Ministerio de Educación, 1995

El maestro rural aplica un currículo único, urbano que no llega a comprender y menos a diversificar para adecuarlo a su realidad cultural y lingüística. Requiere habilitación en metodologías adecuadas para trabajar con grupos heterogéneos con diferentes niveles de aprendizaje, varios grados, edades distintas, nivel lingüístico diverso. El currículo y las orientaciones metodológicas no lo ayudan en estas situaciones. "Formadas como docentes para trabajar en aulas monogrado, las profesoras aplican los principios aprendidos para las mismas, a la situación multigrado"[38].

2.4 Proceso de enseñanza - aprendizaje

La práctica docente en la escuela rural es mayoritariamente tradicional. La programación y desarrollo de las actividades se caracterizan por la falta de claridad en los propósitos enfatizando la transmisión de contenidos expositivos dados por el profesor. Se dan escasos aprendizajes en torno a la lectura y escritura, las nociones matemáticas básicas se aprenden de manera mecánica y repetitiva, y los otros conocimientos tienen poca conexión con la realidad y la vida de los estudiantes.

El docente habla casi todo el tiempo, los niños responden con monosílabos o expresiones cortas; los varones reciben mayor atención y se les hace participar más, que a las niñas.

En las escuelas EBI los docentes promueven poco la reflexión y la metacognición, reproducen actitudes discriminatorias que lastiman la autoestima de niños que, por su pertenencia a culturas excluidas, son sensibles a la marginación y la discriminación.[39] No usan sistemáticamente los materiales, particularmente los de comunicación en lengua vernácula.

La EBI encuentra dificultades en su desarrollo por las limitadas capacidades de los docentes para leer y producir textos en ambas lenguas. Esto impacta en su seguridad para orientar los procesos de apropiación de la lectura y escritura en lengua materna en niños y niñas.

La interculturalidad es asumida como un discurso que aún no logra concretarse en la acción en el aula. La evaluación es una de las áreas menos atendidas por la propuesta EBI. Hay esfuerzos por proponer metodologías para el multigrado,[40] así como para el aprendizaje en lengua materna y del castellano como segunda lengua, a partir de las propuestas de la DINEBI, la Oficina de Educación Rural, y el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) para las zonas indígenas de la amazonía. A través de proyectos de cooperación que atienden zonas rurales en convenio con el Ministerio, como UNICEF, GTZ y algunas ONG, también se aporta con propuestas específicas.

[38] Ames, P, 2001
[39] López, L.E, 2002
[40] Montero, C et al 2002 Op. Cit.

El tiempo escolar

La preocupación por la calidad educativa más que por la cobertura ha comenzado a poner la atención en la cantidad y calidad del tiempo dedicado al aprendizaje.

La nueva Ley de Educación[41] establece que el sistema de la educación básica sea de 11 años, considerando la primaria y secundaria, y que el número de horas de clase equivalga al de los estándares internacionales.

En el área urbana los locales escolares se usan en dos turnos, desde la década del 60, en los que asisten grupos diferentes. En el área rural la mayoría de las escuelas funcionan sólo en el turno de la mañana, las hay también con horario de mañana y tarde, sólo en la tarde, y con horario continuo mañana y tarde[42].

A pesar de haberse establecido mil horas de clase al año como mínimo para la primaria, y 1070 para la secundaria, en el área rural se llega con dificultad a 400 al año. En muchos lugares no se trabaja los cinco días de la semana, el tiempo de clase se distribuye arbitrariamente como en preparar los desayunos o en extensos recreos.

Se trata de otorgar mayor calidad a los procesos de aprendizaje y mayor relevancia a los contenidos y preocuparse más por la calidad de lo que aprenden los niños, adolescentes o adultos en la escuela.

Se plantea la necesidad del uso flexible del tiempo, sobre todo para atender grupos en desventaja, como niños o adolescentes en riesgo de fracaso escolar, o que trabajan o que se reincorporan a la escuela.

3. Impacto del sistema educativo en la población rural

En el Perú, como en otros países de América Latina, la escuela no ha logrado brindar igualdad de oportunidades, ni compensar las diferencias, al contrario, pareciera, que es un instrumento para mantenerlas. Los niveles socioeconómicos siguen determinando el nivel de los logros educativos que los estudiantes consiguen. Los bajos niveles de educación permanecen asociados a la pobreza total o extrema, a las zonas rurales y al nivel educativo de los padres. La educación en el área rural es la menos favorecida como se ve en los índices de ingreso, permanencia, egreso y logro de aprendizajes.

[41] Decreto Supremo 28044, Ley General de Educación.
[42] Montero,C et, lat. Op cit.

3.1 Eficiencia interna

Aprobación - Desaprobación

Según estadísticas del 2001, el 84,7% aprueba la primaria y sólo el 8% desaprueba. Estos resultados acumulan un fracaso escolar en primaria de menores (desaprobados más retirados) equivalente al 15,4% del total de matriculados. Los resultados de pruebas internacionales estarían indicando que los procesos de evaluación en el aula son laxos, que se promueve a los niños sin que hayan conseguido los logros del grado.

En Educación Primaria de Menores en el 2000, el 89,7% de los alumnos logra aprobar el grado en el área urbana, frente al 77% del área rural. En el área urbana aproximadamente el 5% de alumnos se retira de su centro educativo, en tanto que en el área rural lo hace más del doble (11,1%) El indicador resumen de la eficiencia interna anual (fracaso escolar) confirma la disparidad urbano-rural pues en el área urbana el 10,3% de los alumnos fracasa anualmente, en tanto que en el área rural la proporción llega a casi la cuarta parte de la población escolar (23%)[43] Por género o sexo, la eficiencia interna en educación primaria de menores muestra un comportamiento parecido.

Las más altas tasas de retiro se encuentran en los primeros grados, en las áreas rurales y en los centros de gestión estatal. Algunos estudios señalan que este indicador está influenciado por la participación de los niños en el trabajo en busca de mayores ingresos. En la zona urbana la tasa de participación en la fuerza laboral es de 5,4% mientras que en área rural es de 37,4%.

La eficiencia interna anual de educación secundaria de menores (ESM) en el año 2002 es ligeramente mejor que la primaria: el 85,2% aprobó su grado de estudios, el 9% desaprobó y el 5,8% se retiró del sistema. El fracaso escolar promedio en secundaria asciende al 14,8% de la población escolar.

Por área de residencia, según el Censo Escolar, el 86,3% de la población escolar urbana de secundaria aprueba su grado de estudios, en tanto que en el área rural lo hace el 79,9%. La proporción de desaprobados del área urbana (9,1%) es mayor en cinco décimos a la del área rural (8,6%) En el rubro retirados se aprecia una fuerte disparidad: 4,6% en el área urbana y en el área rural llega a un alarmante 11,5%. El indicador que resume la calidad de la eficiencia interna (fracaso escolar) muestra que en el área urbana el 13,7% de la población escolar de secundaria fracasa anualmente, frente al 20,1% del área rural.

3.2 Bajos logros de aprendizaje

En las escuelas rurales los logros educativos son bajos. Las escuelas no logran cumplir su función alfabetizadora la misma que se torna más compleja en ámbitos culturales de predomino oral de la lengua vernácula, donde hay grandes

[43] Censo escolar 2001

dificultades para conseguir material escrito y en las que la escritura y la lectura no cumple la función social que tiene en ámbitos urbanos. La Evaluación Nacional 2001 da cuenta del desempeño de los niños vernáculo hablantes en el manejo del castellano, no así de la lengua materna[44]. Mejores puntajes, aunque en porcentajes muy bajos, obtienen los aymará hablantes, luego los de lenguas amazónicas y finalmente los de quechua.

Teniendo en cuenta los posibles sesgos en la información, por el uso de una prueba estándar aplicada tanto a niños castellano hablantes como a vernáculo hablantes, se aprecia que los resultados de lectura en castellano tienden a ser críticos, puesto que la mayor proporción de niños y niñas quechuas y aimaras se encuentra por debajo del básico, en todos los indicadores evaluados, a pesar de estar en cuarto de primaria y en zonas que deben recibir educación bilingüe intercultural.

Esto evidencia la inequidad existente entre los estudiantes de lenguas nativas con relación a los castellano hablantes que alcanzan resultados de 60% en la comprensión de textos verbales e ícono verbales.

Cuadro 9: Distribución de los alumnos de cuarto de primaria según nivel de desempeño logrado en las pruebas de comunicación integral por lengua / escuelas multigrado.

Fuente: UMC

[44] Espinosa,G y A. Torreblanca, Op,cit

3.3 Atraso escolar

El Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN)[45] señala que una gran mayoría de niños que ingresan al sistema escolar necesitan 17 años en promedio para concluir una educación básica de 11 años. Este fenómeno de repeticiones constantes significa un costo adicional de 55%, este gasto se incrementa si se considera lo que se gastó en aquellos alumnos que nunca egresaron[46].

Se calcula que un 4,3% de niños que inician la primaria lo hacen con atraso, elevándose este indicador a 6,2% en las áreas rurales. También, se señala que muchos niños de 5 años son matriculados en el primer grado de la primaria. Se calcula que el 45,4% de los niños de 5 años está adelantado, es decir asistiendo al primer grado[47]. En el tercer grado del área rural, el 77% de las niñas están por encima de la edad normativa; y en cuarto grado este promedio se eleva al 88%" (Red Nacional de Educación de la Niña, 1999).

Sólo el 63,7% del total de alumnos de la primaria la ha terminado sin atrasarse. En la zona urbana, el 77,5% y en la zona rural, el 43,9%. Las brechas significativas aumentan con la edad y se mantienen en relación con el área rural. Después de los 18 años el índice comienza a descender lo cual indicaría que, aunque tarde, el 90% de la población está terminando la primaria (96% en el área urbana, 81% en la rural).

Cuadro 10: Índice global de escolarización Educación Primaria de Menores, 2001

Edades	Total	Urbano	Rural
12	63,7	77,5	43,9
13	77,6	86,1	64,2
14	84,0	89,7	75,0
15	90,2	94,3	82,3
16	90,6	96,0	81,0
17	89,9	94,3	81,4
18	91,8	96,2	81,6
19	89,3	93,8	78,2

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Las brechas de género en primaria no son significativas en el área urbana pero sí en la rural, donde no existen en el ingreso, pero las niñas son las que más se retrasan sobre todo en los últimos años de la primaria (INEI ENAHO 2001).

[45] INIDEN, 2000
[46] Citado por Díaz, H, 2000
[47] Ministerio de Educación, 2003b

Sólo el 37% de la población de 17 años logra concluir la secundaria. En el área rural lo hace el 14% y el 49,3% en la población urbana. Se presentan también las brechas de género a favor de los hombres.[48] Concluir la primaria sigue siendo un desafío de la política educativa en áreas rurales y más aún la secundaria.

3.4 Años de estudios alcanzados

Al año 2000, la escolaridad promedio de la población de 15 y más años es de 8,3 grados. Ha mejorado respecto a 1993 pero aún no alcanza al tercero de secundaria. En el área urbana la escolaridad promedio asciende a 9,7 grados y, en el área rural, a 5,4. Los hombres alcanzan 8,9 grados promedio de escolaridad y las mujeres sólo llegan a los 7,8 grados.

Al año 2000, el nivel de educación alcanzado por la población de 15 y más años indica niveles bajos de escolaridad. Un 8% no ha logrado aprobar ningún año de primaria. 30,8% aprobó algún grado o toda la primaria. El 42% aprobó algún grado de secundaria o logró culminarla. Aproximadamente un 20% ha aprobado algún ciclo de educación superior o ha logrado culminarlo. De lo que se deduce que un 38,8% de la población de 15 y más años de edad, o no está asistiendo a la escuela o sólo alcanza estudios de primaria.

Cuadro 11: Proporción de la población de 15 y más años, según nivel educativo alcanzado: 1993-2000

Nivel educativo	1993 [1]	1997	1998	1999	2000
Sin nivel	12,3	9,5	8,1	7,9	8,0
Primaria	31,5	30,5	30,4	30,4	30,8
Secundaria	35,5	40,8	41,3	42,1	42,0
Superior no Universitaria	20,4*	7,0	8,5	8,7	9,4
Superior Universitaria		12,2	11,7	10,9	9,8

1/ Incluye en su estructura 0.3 con nivel preescolar. (*) No desagrega en Educación Superior no Universitaria y Universitaria.
Fuente: INEI, IX Censo de Población; ENAHO IV-Trim. 1997-2000.

3.5 Analfabetismo

En últimos estudios el nivel educativo de los padres aparece como factor asociado al rendimiento de los niños, además del nivel socioeconómico. De ahí la importancia de educar a los adultos.

Al año 2001, la proporción de población analfabeta de 15 y más años es 12,1%, ha disminuido en 0,7 puntos respecto a lo encontrado por el Censo de Población 1993. En el área urbana, la tasa de analfabetismo es 6,1%; y, en el área rural, 24,8%. Por género, la tasa de analfabetismo de los hombres es 6,1% y la de las mujeres, 17,9%[49]

[48] INEI, Op, Cit, 2001
[49] INEI, Op, Cit 2001

Hay dos millones, mayores de 15 años, que no saben leer ni escribir. El grupo vulnerable sigue siendo el de las mujeres de las áreas rurales a pesar de tener tasas similares a los varones en el acceso a la educación básica.

70% de las personas analfabetas se encuentran en el área rural y el 80% son mujeres. Los departamentos con mayor analfabetismo y mayor índice de pobreza son: Ayacucho, Huancavelica y Apurímac. En los grupos etáreos más jóvenes el analfabetismo es menor, lo que alienta la esperanza que se lo pueda superar.

La alfabetización de los niños y de los adultos exige actualmente aprender el uso de la computadora y la cultura informática. La brecha está en ascenso y está creando otro tipo de analfabetismo, el digital.

4. Niveles de participación de la población rural en el sistema

4.1 Participación en el financiamiento de la educación

A pesar de sus escasos recursos la población también participa aportando al financiamiento de la educación. "El gasto de las familias en educación observa grandes diferencias según estratos: el quintil más rico gasta 13 veces más en educación secundaria que el quintil más pobre, en tanto el quintil más pobre es responsable de sólo un 4% del total del gasto privado en educación. Esta disparidad en la capacidad de pago explica en buena medida las diferentes condiciones físicas y recursos de las escuelas de las zonas pobres y rurales, en términos de servicios básicos, material educativo, calidad de construcción del local (Fuente: Banco Mundial)" [50].

Los padres y madres de familia contribuyen además con diversas acciones como la preparación del desayuno escolar para los niños, la construcción o mejoramiento del local escolar, o actividades que demanda la vida del aula.

4.2 La sociedad civil organizada

***Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana* AIDESEP**

Es una de las experiencias más importante de participación de la población en la educación rural en la amazonía peruana. Agrupa a 1 mil 80 comunidades nativas del país. Desarrolla un programa de formación de docentes desde una perspectiva intercultural bilingüe, promueve una educación primaria diversificada y adecuada a las necesidades de las comunidades locales, y rescata el uso de la lengua materna, valores y conocimientos indígenas.

[50] Díaz, H, 2001

Red RECREA

Se extiende por 18 departamentos del país. Es una Red impulsada por Foro Educativo integrada por redes locales e instituciones de la sociedad civil. Se orienta a forjar un movimiento social que defienda el derecho a una educación de calidad para todos y una sociedad educadora, que promueva y apoye experiencias educativas innovadoras, articule propuestas educativas a proyectos de desarrollo regional, nacional y mundial, e incida en políticas públicas/ educativas.

Red Lupuna

Es la Coordinadora de Educación para el Desarrollo Amazónico en Loreto. Promueve la educación bilingüe intercultural en los pueblos de la amazonía, realiza acciones a favor del aprendizaje de la lectura y escritura y otras habilidades comunicativas. Responde a una concepción de desarrollo regional donde la educación ambiental y conservación de las lenguas y tradiciones culturales es la dimensión central. Propicia educar "en la vida y no para la vida".

La Mesa Educativa Regional de Piura

Elabora y debate políticas y propuestas para el mejoramiento de la calidad educativa en su ámbito. Ha debatido y consensuado 32 indicadores de calidad educativa desde un enfoque de desarrollo humano para atender el conjunto de necesidades educativas y las demandas de desarrollo local.

4.3 Espacios desde la escuela

Asociación de Padres de Familia (*APAFA)*

Reúne y representa a los padres de familia de las escuelas permitiéndoles participar en la educación de sus hijos. Funciona mejor en medios urbanos que en los rurales porque en éstos la organización comunal es el principal canal de las demandas por la educación.

Las Redes Educativas Rurales

Son un modelo organizativo que articula centros educativos próximos geográfica y culturalmente, comparten intereses y necesidades por identidad o diversidad socioeconómica, ecológica o productiva y promueve procesos educativos innovadores en función de la mejor calidad del servicio educativo.

Los Consejos Escolares Consultivos

Creados el año 2001 como opcionales para responder a la demanda de descentralización y a una mayor autonomía escolar son ahora obligatorios y se denominan Consejos Educativos Institucionales. Pretenden asegurar la corresponsabilidad de docentes, padres y alumnos para garantizar mayor calidad y equidad en el servicio educativo.

4.4 La comunidad organizada

La comunidad como organización económica y social, sigue teniendo vigencia en el ámbito rural. Es portadora oralmente del saber, de las tradiciones de trabajo, familiares, culturales, religiosas, formas de asociación y de trabajo colectivo, de la relación con la naturaleza, permite la recuperación de la tradición y cultura local. Su participación en la vigilancia para que ningún niño se quede sin asistir a la escuela ha sido fundamental y ha permitido el flujo entre el saber formal de la escuela y el ancestral de la comunidad.

CAPITULO III: ANTECEDENTES DE LAS POLITICAS DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 Y SITUACIÓN RURAL

1. Recuento de las políticas de educación básica rural desde el año 1990 a la fecha

1.1 Primer período (1990 – 2000)

Se inicia con un cambio de gobierno que ejerce el poder diez años. En 1993 se desarrolló un diagnóstico nacional de la educación, auspiciado por el Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO-OREAL, en el marco de la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Jomtien, en el 90. Su conclusión fue que el país vivía una crisis educativa, a pesar de los altos porcentajes de acceso a la educación.

Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, Quinquenio 1991-1995

Con esta Política Nacional[51], la interculturalidad se convierte en principio rector del sistema educativo.

Se la describe como "... el diálogo entre culturas, que, a partir de la propia matriz cultural, incorpora selectiva y críticamente elementos culturales provenientes de la cultura occidental y de las culturas coexistentes en el país". Plantea la necesidad de contar con currículos diversificados que propicien lo interétnico e intercultural. Y, se establece que "para las poblaciones indígenas y campesinas, cuya lengua predominante es vernácula, la educación será bilingüe además de intercultural".

La Constitución Política del Perú (1993)

La Constitución Política del Perú, aprobada en 1993, contiene un conjunto de políticas educativas: garantiza el derecho de toda persona "a su identidad étnica y cultural; reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación" (Art. 2º); establece que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana" para lo cual "el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza" (Art.13º); y, asegura que "nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas" (Art. 16º)

También dispone que "la educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias" y que en las instituciones del Estado, la educación es gratuita. "Garantiza la erradicación del analfabetismo", "fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona", "preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país" y "promueve la integración nacional" (Art. 17º) "Son idiomas oficiales el castellano y en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aymará y las demás lenguas aborígenes" (Art. 48) Establece que "las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas" y que el Estado respeta su identidad cultural (Art. 89)

[51] Pozzi-Scott, I, 1994

Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) (Decreto de urgencia Nº 94-94)

A partir del 94 el MECEP, apoyado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)[52], Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[53] y otras fuentes de financiamiento, puso en marcha cambios en el currículo, la evaluación y gestión educativa, la dotación de materiales educativos, la capacitación docente, el mejoramiento de la infraestructura educativa y el sistema de medición de la calidad de los aprendizajes.

Sus objetivos fueron: mejorar la calidad de los procesos de enseñanza, modernizar la administración educativa y la sustitución y rehabilitación de la infraestructura. Dieron lugar a tres componentes:

- Mejoramiento de la calidad de los procesos de aprendizaje en el aula a partir de tres ejes: consolidación curricular, elaboración de materiales educativos y capacitación docente.
- Modernización de la administración educativa para actualizar la gestión educativa en todos sus niveles y modalidades. Tenía cuatro subcomponentes: modernización de la gestión, capacitación en gestión, sistema de información y sistema de evaluación del rendimiento.
- Infraestructura educativa para sustituir y rehabilitar escuelas, proveer de mobiliario y equipamiento y potenciar la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del Ministerio de Educación.

El MECEP financiado por el BID fue organizado en cuatro componentes: educación inicial, educación secundaria, educación para el trabajo y fortalecimiento institucional. Tanto educación inicial como secundaria tuvieron subcomponentes de capacitación docente que fueron ejecutados por el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) de 1995 al 2000[54]

R.M. 016- 96 – ED Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos (1996)

Considera indispensable profundizar la calidad de la educación y establece como políticas educativas las siguientes:

- Acentuar el proceso de calidad de la educación priorizando la renovación y modernización curricular, la metodología de enseñanza - aprendizaje, la pluralidad sociocultural y lingüística del país, la provisión de material educativo y la evaluación del rendimiento escolar.
- Impulsar la revaloración de la carrera docente.
- Otorgar a los directores niveles de decisión, vinculados a la gestión de recursos humanos y financieros.

[52] Contrato de Préstamo 3826 –PE, 1995
[53] Estos préstamos dieron denominaciones diferentes al Programa: MECEP- BIRF, MECEP- BID
[54] Cuenca, R, 2003

- Continuar la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de locales escolares en zonas urbano marginales, rurales y de frontera.
- Convocar a las instituciones de la sociedad civil para que apoyen el proceso de mejoramiento de la calidad educativa.
- Limitar la promoción automática autorizando a los centros educativos a aplicar criterios mínimos de aprobación de los niños de primer grado.

Secretaria Técnica de Educación Rural (1997)

En 1997 se la crea reconociendo la importancia estratégica que adquiere el tratar el problema de los deficientes rendimientos y logros de la educación para la población rural en el país y permitió:

- Elaborar diagnósticos de base para una propuesta integral de educación de niños y niñas en áreas rurales.
- Apoyar técnicamente la Comisión Coordinadora de Educación Rural conformada por diversas instancias del Ministerio (1998-2001)
- Iniciar las coordinaciones con el Banco Mundial para la aprobación de un proyecto de largo aliento de atención a las zonas rurales.

Redes Educativas Rurales (1997)

En el ámbito de la gestión, entre 1997 y 2001, se experimenta en el sistema educativo en general, el modelo de redes coordinado por la Unidad de Descentralización Educativa (UDECE) del MED, que se encarga del diseño y validación de estrategias de gestión, estableciendo diferenciaciones para zonas rurales, dadas las características sociales y educativas de estas zonas.

1.2 Segundo período (último trimestre del 2000 a julio 2001)

Este período corresponde a la transición de un gobierno a otro. Tuvo un carácter temporal y su finalidad era establecer las condiciones democráticas para la elección de un nuevo gobierno constitucional.

La Consulta Nacional de Educación (2001)[55]

Es un reflejo de la movilización social y de la articulación entre la sociedad civil y el Estado, en torno a la identificación de las necesidades educativas del país y los objetivos estratégicos a lograr en el mediano plazo.

La sistematización de las necesidades y propuestas permitieron identificar importantes objetivos de la educación peruana como:

- Preparar a los estudiantes para ser ciudadanos incorporados plenamente a la sociedad, reconociendo nuestra diversidad cultural, lingüística y social.
- Dar a la profesión docente su justo valor, y prever bonificaciones especiales para los docentes de zonas rurales, en términos de acumulación de años de servicio.

[55] Ministerio de Educación, USAID, 2002

- Fortalecer las relaciones entre todos los actores para desarrollar la educación, promoviendo el desarrollo de liderazgos locales.
- Descentralizar para mejorar la calidad y democratizar la educación, a través de la promoción del desarrollo de redes.
- Brindar a todos el acceso a una educación de calidad, promoviendo el desarrollo de escuelas rurales con calendarios flexibles, diseños curriculares, metodología y materiales adecuados, mejoramiento de la escuela multigrado y la conversión progresiva de las escuelas unidocentes en polidocentes, tratamiento de los problemas de extraedad y de permanencia en el sistema educativo.

D.S.007-2001-ED Normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos (2001)

Norma el funcionamiento de las acciones educativas y, para las escuelas multigrado dispone lo siguiente:

- Deben atender los 6 primeros grados y, las recientemente creadas, pueden atender menos grados.
- Invita a la innovación para atender escuelas multigrado.
- El número máximo de alumnos por docente es de 20.
- En contextos rurales dispersos se promoverá la constitución de redes para apoyarse mutuamente.
- Los currículos se desarrollarán en una perspectiva bilingüe intercultural, adecuándose a las condiciones de las aulas multigrado.
- Los órganos intermedios realizarán acompañamiento y monitoreo de centros y programas ubicados en las áreas rurales. Contarán con un especialista en EBI y con un equipo de educación rural.
- Enfatiza la calendarización, horas efectivas de aprendizaje y uso adecuado del tiempo de aprendizaje.
- Promueve campañas continuas de inclusión y ampliación de matrícula.
- Propone, dentro de los Consejos Escolares Consultivos Rurales, la inclusión de un representante de la comunidad campesina o indígena.

DS Nº 64-2001-ED Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (2001)

Su creación concreta el interés oficial por el desarrollo de la educación para la población rural, en estrecha coordinación con el Banco Mundial, para culminar el "Proyecto de Educación Rural y Desarrollo Magisterial". Asume la responsabilidad del Plan Piloto por la RM Nº 698 –2002 -ED.

Impulsó la participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo Nacional para la Educación Rural.

1.3 Tercer período (2001 a la fecha)

Se abre la posibilidad de consensuar objetivos en torno al desarrollo nacional y la educación.

Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales – Ley Nº 27558 –2001 (2001)

Fue promovida sobre la base de la Red Florecer y los debates públicos abiertos. Rescata el respeto a la lengua materna y la necesidad de prestar "especial atención a las niñas y adolescentes en la introducción del castellano como segunda lengua" (Art. 15)

Entre sus principales objetivos con relación a las niñas, niños y adolescentes rurales, tenemos:

- Garantizar la atención diversificada a sus necesidades.
- Lograr igualdad de oportunidades en la cobertura de la matrícula. promoviendo el ingreso oportuno y la permanencia en la escuela.
- Promover la equidad de género desarrollando estrategias que erradiquen las prácticas de discriminación.
- Garantizar la calidad de la educación que reciben niñas y adolescentes expresada en el logro de aprendizajes significativos y pertinentes, así como la atención a la salud y la nutrición.
- Contar con programas de educación bilingüe intercultural que les permitan comunicarse en dos lenguas y afirmarse en su cultura y superar situaciones de discriminación.

Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación (2001)

Desde el 2001 se vienen formulando y revisando los lineamientos para esta política.

Sus objetivos son:

- Mejorar la calidad educativa respetando y aceptando la diversidad cultural y lingüística del país para contribuir a una relación igualitaria y de intercambio equitativo.
- Promover el desarrollo de lenguas vernáculas, el aprendizaje del castellano como segunda lengua y el aprendizaje de lenguas extranjeras.
- Contribuir al conocimiento, registro, utilización y desarrollo de los diversos saberes de los pueblos y comunidades y su relación con saberes de otras culturas para promover aprendizajes interculturales.

Acuerdo Nacional de Gobernabilidad[56] (2002)

El Acuerdo Nacional[57], elaborado entre el 2001 y 2002 orienta las políticas de Estado hacia el 2021, expresa los consensos de múltiples actores políticos y de la sociedad civil por establecer una planificación de largo aliento, con metas concretas para todo el país, entre ellas la educativa, se expresa la duodécima política de Estado como "Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y deporte".

- Algunos de sus objetivos relacionados con la educación para la población rural son:
- Eliminar la brecha de calidad entre educación pública y privada así como entre la urbana y la rural.
- Fomentar una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad.
- Fomentar y afianzar la educación bilingüe en un contexto intercultural.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2002 – 2010)[58]

Fruto del trabajo de una Comisión Multisectorial inició el intercambio sectorial de las prioridades y compromisos nacionales indispensables para transformar en derechos las necesidades de la niñez y la adolescencia.

Los principios rectores del Plan son:

- Igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas y adolescentes, eliminando toda forma de exclusión y discriminación, y promoviendo el respeto a la diversidad cultural.
- Priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo porque la inversión en la niñez contribuye a romper el ciclo de reproducción de la pobreza.
- El interés superior del niño y su derecho a participar porque contribuye a formar ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos.
- La familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano y como el primer agente formador y socializador.

Plan Maestro de Educación para Todos en Áreas Rurales[59]ETAR (2002)

Tiene por fin diseñar las políticas educativas en áreas rurales para los próximos veinte años, con objetivos claros y alcanzables y proponer políticas de estado y estrategias. Deberá servir de marco a los programas y proyectos educativos que se lleven a cabo en estos ámbitos.

[56] Fue convocado en marzo del 2002 y el documento final fue firmado el 22 de julio de 2002 por el Gobierno del Perú, siete partidos políticos y siete organizaciones de la sociedad civil.
[57] Acuerdo Nacional, Op. Cit. 2002
[58] Mediante R.S. Nº 015- 2002 –PROMUDEH se constituyó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2001 - 2010
[59] Ministerio de Educación, 2002

Reconoce en la convivencia el carácter social del ser humano y por eso prevé una acción integral, conjunta e integradora. Pretende contribuir sistemáticamente, desde una perspectiva rural, a la equidad entre sistemas de vida urbana y rural. Está diseñado para el empoderamiento real de la población que alivie la pobreza en toda su dimensión y no sólo en el sentido económico. También propone una visión estratégica del país y de la educación al 2021.

Plan Nacional de Educación para Todos (2003)[60]

Estuvo promovido por el PNUD, el Banco Mundial, UNICEF, UNESCO. Su énfasis es la equidad y calidad de la educación. El Perú lo está trabajando.[61]

Dentro del Plan, se ha elaborado un programa para la Educación Rural y Educación Bilingüe Intercultural. Su objetivo general es mejorar la calidad de la educación inicial y básica en áreas rurales y disminuir las brechas de acceso por género y aquellas provenientes de la discriminación sociocultural, especialmente de la población vernáculo hablante, a fin de lograr el desarrollo sostenible.

Proyecto de Educación en Áreas Rurales[62](2003)

Este proyecto ha sido diseñado por la Oficina de Coordinación de la Educación Rural y presentado al Banco Mundial para su financiamiento el que ya fue aprobado. Modifica el Proyecto de Educación Rural y Desarrollo Magisterial del 2001.

Este proyecto propone:

- Incrementar el acceso a la educación para las zonas rurales, tanto en el nivel inicial como en el secundario.
- Mejorar la calidad de la educación en los centros educativos primarios rurales.
- Y, mejorar la eficiencia en la gestión.

Ley General de Educación Nº 28044 (2003)

El Título II de la Ley No. 28044 trata de la universalización, calidad y equidad de la educación. En él se adopta como criterios un enfoque intercultural, y una acción descentralizada, compensatoria y de recuperación que permita igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes (Art. 10) permitiendo compensar las desigualdades derivadas de diversos factores, entre ellos el económico, geográfico y social, de modo que el Estado tome medidas que favorezcan a segmentos sociales que están en situación de abandono o riesgo (Art. 17)

Asimismo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con programas especiales que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad de género (Art. 19)

[60] UNESCO, 2000

[61] Mediante R.M. Nº 749-2003- ED se crea la Comisión Técnica para el Plan Nacional de Educación para Todos (2000 – 2015) – UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, BM –BID según acuerdo suscrito en el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar, Senegal.

[62] Ministerio de Educación, 2003a

Garantiza el aprendizaje de la lengua materna (Art. 20, inc. b), promueve el respeto a la diversidad cultural, propicia el diálogo intercultural (Art. 20, inc. a), determina que los docentes que trabajen en esas zonas dominen la lengua originaria del lugar (Art. 20, inc. c), asegura que los miembros de los pueblos indígenas participen en la formulación y ejecución de programas de educación para que puedan asumir progresivamente la gestión de éstos (Art. 20, inc. d)

Decreto Supremo Nº 021 – 2003 – ED: Declaratoria de Emergencia de la Educación (2003)

La educación fue declarada en emergencia por la Primera Ministra[63] y el Presidente de la República en su Informe y Mensaje a la Nación el día del aniversario de la independencia nacional[64].

Estas declaraciones políticas se convirtieron en norma en el Decreto Supremo Nº 021[65] que precisa el período de la declaración de emergencia del sistema educativo nacional, 2003-2004 y faculta al Ministerio de Educación a adoptar medidas inmediatas. Una de las primeras medidas fue la expedición de la Directiva Nº 063[66] que organiza en forma descentralizada la atención a la emergencia, priorizándola en cada Institución Educativa. Focaliza la acción, de agosto a diciembre de 2003, en mejoramiento de la lectura enfatizando la comprensión lectora; mejoramiento de la matemática, con énfasis en el pensamiento lógico matemático; y en la mejora de comportamientos de vida organizada en función de valores priorizados por cada Institución Educativa.

[63] 18 de julio de 2003
[64] Ministerio de Educación 2003d
[65] D.S. Nº 021-2003-ED del 19 de agosto de 2003
[66] Directiva Nº 063-2003-ED

CAPITULO IV: DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA BASICA RURAL DEL PAIS DESDE LOS AÑOS 90 A LA FECHA

1. Programa de Educación Bilingüe de Puno (PEB – Puno) (1977 – 1988)67

Tuvo una amplia cobertura y larga duración en un área de alto monolingüismo quechua y aymará y produjo currículos y materiales para todos los grados de primaria en quechua, aymará y castellano. El problema que aborda es la falta de una educación adecuada a la realidad cultural de Puno, donde el 85% de la población mayor de 5 años tiene como lengua materna el quechua o aymará.

Como metodología asumió la diversificación paulatina de los objetivos y contenidos del programa de lengua de la Estructura Curricular Oficial. Se determinó el uso del quechua/aymará como medio oral y escrito de enseñanza en todas las materias. La población beneficiaria[68] fueron comunidades quechuas y aimaras de las riberas del Lago Titicaca, 40 escuelas rurales de Puno, 4 mil 442 alumnos.

Las instituciones y/o actores participantes fueron el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (INIDE), Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Ministerio de Educación a través de la Dirección Departamental de Educación de Puno

Los impactos y efectos esperados fueron:

- Validó una metodología de EBI para el quechua/aymará y para el castellano como segunda lengua (L2) normalizando los alfabetos quechua y aymará.
- Validó una metodología de capacitación de docentes de primaria en lecto escritura quechua y aymará, y en el uso de los materiales educativos.
- Capacitó a docentes del Programa de Profesionalización en EBI.
- Diseñó un currículo de formación docente en EBI a través del ISP – Puno.
- Diseñó e implementó un curso de post – grado en Lingüística Andina, a través de la Universidad Nacional del Altiplano.

Evaluada en 1988 por profesionales, del Centro de Investigación Politécnico de México. Encontraron un “ambiente más participativo en las escuelas bilingües (Rockwell et.al.1988:120) En las escuelas PEB los niños obtienen buenos puntajes en los dominios que implican competencia comunicativa”.

[67] Estabridis, I y M. Carbonel, 2001
[68] Ames, P, 1999

2. Unidades de Producción Escolar Agropecuaria (UPEA) (1985 – a la fecha)69

Los problemas que aborda son el uso irracional de los recursos naturales, el bajo nivel nutricional de los niños y niñas de escuelas rurales y la falta de participación comunal en la escuela.

Como metodología o estrategia utilizada puso en marcha tres líneas de trabajo: la técnico pedagógica que tiene al huerto como núcleo; la técnico productiva, propone el cultivo y la producción de hortalizas para el consumo de los alumnos y sus familiares; y la Promoción Educativa Comunal que promociona huertos familiares y comunales para mejorar la dieta alimentaria.

La población beneficiaria son escuelas rurales andinas de educación primaria ubicadas en Ancash, Cajamarca y Lima. En 1994, trabajaba con 214 escuelas y 214 Unidades de Producción Escolar Agropecuaria.

Las instituciones y/o actores participantes son: la Asociación Evangélica Luterana para el Desarrollo Comunal (DIACONIA) y el Ministerio de Educación. Desde 1993, el Instituto Superior Pedagógico de Monterrico elabora y pone en práctica un currículo diversificado para los dos primeros grados de primaria.

3. Programa de Educación Ecológica (PEE) (1987 - 1995) 70

El problema que abordó fue la falta de acciones educativas para niños de comunidades andinas para el desarrollo sostenible de los recursos de la zona, ante la problemática forestal y ecológica.

Su metodología o estrategia[71] se orientó a formular un programa de educación ecológica orientado a la conservación y uso racional de recursos naturales.

La implementación curricular se realizó a través de un Programa de capacitación para capacitadores, especialistas y docentes. Produjo material educativo con contenidos teóricos referidos a aspectos ecológicos nuevos para los docentes. Se implementó el Sistema Agroecológico Escolar (SAE) que abarcaba el área agrícola o forestal y el área pecuaria, a partir de huertos, viveros y lombricultura.

La población beneficiaria fueron escuelas rurales andinas de educación primaria de menores de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad y Puno. En 1993, trabajó con 1 mil 200 escuelas.

Las instituciones y/o actores principales fueron el Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura con Cooperación de la FAO y la Cooperación Técnica Suiza (COTESU)

[69] Foro Educativo, 1994
[70] Ames, P, Op,cit
[71] Estabridis,I, Op. cit

4. Proyecto CRAM Programa de profesionalización docente andina (1987 – 1992)72

Convenio firmado en 1987 entre la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Mc Gill de Canadá para un "proyecto de carácter experimental de cinco años de duración, que permitiera diseñar y experimentar una estrategia de capacitación a distancia que se adecue a las necesidades y características de los docentes y que responda a las exigencias de una educación para el desarrollo integral de la persona humana, la promoción comunal y el trabajo productivo".

El Ministerio solicitó se iniciara como Programa Experimental de Profesionalización para maestros sin título pedagógico en zonas rurales andinas seleccionando en el Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico (ISTEP) de Urubamba - Cusco.

El problema que abordó fue que la educación formal rural, no respondía a las necesidades del desarrollo regional, dentro de un proyecto nacional pluricultural; y el sistema único nacional de formación magisterial no facilitaba la atención a las necesidades regionales y etnoculturales.

Como metodología o estrategia utilizada desarrolló un sistema de educación a distancia a través de 10 módulos con tres componentes básicos: eje de realidad, eje teórico y guía de acción. Se realizaba a través de una etapa presencial, dos ciclos a distancia, cada uno de tres meses, microconcentraciones de dos o tres días que se organizan al final de cada ciclo y supervisión con visitas a la escuela y comunidad donde labora el participante[73]. La población beneficiaria estuvo conformada por docentes de la zona rural de Urubamba.

Las instituciones y/o actores participantes fueron la Pontificia Universidad Católica / CISE , Universidad Mc Gill, Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico de Urubamba- Cuzco

En el ámbito socio económico los docentes conocieron y valoraron la dinámica ecológica andina fomentando el desarrollo de proyectos para la protección, conservación y aprovechamiento racional de los recursos con participación comunitaria. En el ámbito cultural conocieron el sentido de los cambios históricos sociales y promovieron acciones de integración andina y occidental en su relación de interculturalidad. En el ámbito educacional conocieron, interpretaron y aplicaron la racionalidad del saber andino e incorporaron los valores de la cultura occidental.

[72] PUCP,1993
[73] Los materiales han sido posteriormente utilizados y modificados por los Programas a Distancia de la Facultad de Educación de la Universidad particular Cayetano Heredia.

5. Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) (1988- a la fecha)

El problema que aborda es el fracaso de la educación en las comunidades indígenas amazónicas. Se propone como objetivos: mejorar la calidad de la educación de centros bilingües de la Amazonía, formar maestros indígenas de primaria en EBI, para orientar la educación indígena hacia la solución de problemas que plantea la realidad socioeconómica y ecológica de sus pueblos.

Como metodología o estrategia utilizada en la formación inicial FORMABIAP atiende a jóvenes indígenas egresados de educación secundaria. Alternan ciclos de trabajo escolarizado, con ciclos de trabajo no escolarizados en las comunidades de origen de los alumnos.

La formación de docentes en servicio tiene dos variantes, la profesionalización de docentes sin título pedagógico y la capacitación de docentes. La profesionalización se lleva a cabo en sedes descentralizadas, dada la gran extensión de la amazonía peruana, y consta de ciclos presenciales durante las vacaciones escolares y ciclos a distancia no escolarizados. En esta etapa son supervisados y asesorados por un equipo de docentes. La capacitación docente se realiza con el objetivo de introducir en ámbitos geográficos mayores la nueva propuesta curricular diversificada para educación primaria intercultural bilingüe en la amazonía.

La población beneficiaria son niños de escuelas primarias e inicial de los pueblos indígenas amazónicos: Awajún, Asháninka, Wampis, Shawi, Shipibo, Bóóraá, Uitoto, Achuar, Kichwa. Alumnos egresados de la secundaria de estos pueblos y con interés de formarse como docentes. Docentes indígenas con título y docentes sin título pedagógico de los pueblos mencionados.

Las instituciones y/o actores participantes son FORMABIAP en co-ejecución con la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y el Instituto Superior Pedagógico de Loreto. Participan también las federaciones locales y organizaciones regionales en el seguimiento del trabajo.

Entre los impactos y/o efectos esperados más importantes están:

- La elaboración y aplicación de una propuesta curricular para formación de maestros interculturales bilingües, así como su oficialización y aplicación en programas de profesionalización docente de todo el país.
- La propuesta de educación primaria se ha constituido en un referente para el desarrollo de la Educación Bilingüe Intercultural en el país.
- La elaboración de textos educativos en lenguas indígenas para los primeros grados de primaria de escuelas de los pueblos mencionados.

Los resultados arriba mencionados son validados hasta por tres evaluaciones de medio término: La elaborada por la Fundación Stromme de Noruega[74], la evaluación realizada por Novif en 2001[75] y la sistematización del Proyecto de Educación Amazónica Rural del pueblo Kukama Kukamiria[76].
En el 2003 ha recibido el Premio Bartolomé de las Casas que otorga el gobierno español por su contribución a la afirmación de la identidad indígena amazónica.

6. Proyecto Escuelas Rurales Andinas (ERA)77 (1988- 1996)

El problema a abordar se definió de la siguiente manera:

- Los niños y las niñas enfrentaban un problema de castellanización violenta que los obligaba a negar y subvalorar su lengua materna.
- La violencia estructural expresada a través de grupos armados afectaba la seguridad física y emocional de las niñas y niños y su permanencia en la escuela
- Situación de extrema pobreza, enfrentando altos índices de desnutrición y otros problemas de salud que afectan su calidad de vida.
- Falta de un currículo para inicial y primaria que responda a las necesidades del niño andino, su familia y comunidad en el contexto regional y nacional.

La metodología o estrategia utilizada se adecuó a cada una de sus etapas: proceso de diseño curricular (1989 – 1991), proceso de implementación curricular (1989 – 1995) a través de talleres de diversificación curricular, proceso de ejecución curricular desarrollado en las aulas(1988 - 1992) con fines de validación,

La población beneficiaria fueron niños y niñas quechuas y aimaras de los departamentos de Chusco y Puno. En Chusco: Provincias de Paucartambo, Canas, Canchis, Espinar y Chumbivilcas. En Puno: Chucuito, Puno y Collao. Así como[78]: 100 centros de educación inicial y 100 primaria en Cusco y Puno respectivamente.

Las instituciones y/o actores participantes fueron Radda Barnen Estocolmo y el Ministerio de Educación

Los siguientes son los impactos y/o efectos esperados. Logró:

- Un currículo diversificado EBI para los seis grados de Educación Primaria
- Un modelo de mantenimiento y desarrollo de las lenguas maternas indígenas y la enseñanza del castellano como segunda lengua, desde los 5 años de edad.
- Materiales educativos bilingües y en castellano para docentes y educandos de 1° a 6° grado por bloques de grado.

[74] Quispe, S. y S. Oivind, 1998
[75] Pichun, R.y F.Ortiz, 2001
[76] Rios, A, 2002
[77] Estabridis, I, Op. cit.
[78] Plan operativo ERA, documento de trabajo, 1993

- Una metodología de capacitación para especialistas/capacitadores y docentes de Educación inicial y Primaria.
- Un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño técnico pedagógico de los docentes de Inicial y Primaria.

Este programa fue evaluado en tres oportunidades a partir de 1991. La tercera evaluación fue en 1995. En ella, ERA se destaca en el uso de la lengua materna oral y escrita como en segunda lengua a comparación de escuelas control. En matemática, la diferencia a favor de los centros ERA es resultante de un mayor uso del castellano.

7. Escuelas Productivas (1990- 1993)

El problema que aborda es la falta de una educación integral que responda a las necesidades de alimentación, salud, trabajo, vivienda y a la organización de niños y adultos. La propuesta se sustenta en la promoción de la participación organizada de los niños, la participación de las organizaciones de la comunidad y recuperación de su práctica social, articulación del trabajo de la escuela al quehacer de la comunidad.

La metodología o estrategia utilizada consideraba como grandes ejes:

- La incorporación de las organizaciones de la comunidad en las actividades de la escuela productiva, desde la fase de diagnóstico.
- La promoción de la participación de niños en Consejos Estudiantiles.
- La participación de maestros en Círculos de Autoeducación Docente.
- La capacitación de maestros y padres de familia.
- Diversificación curricular a través de proyectos productivos y culturales.
- Desarrollo de la metodología de trabajo sobre la base de los proyectos.

La población beneficiaria estuvo en escuelas de educación primaria ubicadas en el departamento de Piura, distritos de Frías en Ayabaca. Carmen de la Frontera y Ramón Castilla en Huancabamba y La Matanza y Piedra del Toro en Morropón.

Las instituciones y/o actores participantes fueron los profesores de las escuelas con participación de los niños a través de consejos estudiantiles y los padres de familia. Fue dirigido los tres primeros años por el Instituto de Pedagogía Popular (IPP); luego por el Centro Ñari Walac, asesorado por el IPP, participó también la Dirección Departamental de Educación de Piura.

Los impactos y/o efectos esperados fueron:

- Asistencia regular de los niños a la escuela.
- Asistencia de los padres de familia a la escuela para cumplir sus roles desde la visión de una escuela abierta.
- Organizaciones de base redimensionadas como los ronderos y ronderas, que participan en la vida de la escuela.
- Niños y niñas con capacidades para la autogestión.

- Fortalecimiento del compromiso de los maestros con la comunidad.
- Generación de espacios variados de desarrollo social (Comités, Coordinadoras, Juntas, etc.)

8. Redes Educativas de Fe y Alegría (1995 – a la fecha)

El problema que aborda es la baja calidad del servicio educativo de la escuela pública rural, expresada en altos índices de abandono y deserción escolar, marginación de la niña rural, bajos logros de aprendizaje y poco relevantes para su vida. Fe y Alegría, en convenio Iglesia – Estado, asume la gestión institucional y pedagógica de las escuelas rurales.

Como metodología o estrategia las escuelas rurales de un ámbito geográfico se organizan a través de una *red educativa rural* dinamizada por un equipo de gestión, cada red debe construir su Proyecto Institucional y propuesta curricular para los tres niveles educativos con énfasis en la interculturalidad, la equidad y lo técnico productivo. Existe un comité de evaluación y selección de personal docente que se encarga de escogerlo y hacer las propuestas para el contrato de personal en las escuelas asociadas.

La capacitación docente se realiza de manera continua y comprende: talleres de capacitación, reuniones de interaprendizaje, y asesoría en aula.

Ha elaborado textos y cuadernos de trabajo fundamentalmente dirigidos a educación bilingüe intercultural para el nivel primario. Cuenta con fichas de trabajo para los alumnos en todas las áreas, así como una importante producción de folletos dirigidos a la formación técnica. Del mismo modo, apoya con la entrega de paquetes escolares para los alumnos en cantidad limitada, priorizando los útiles de mayor necesidad. Apoya la construcción y rehabilitación de la infraestructura escolar, el equipamiento de aulas, bibliotecas rurales y la habitación de los profesores. La promoción comunal posibilita la participación de los padres de familia en la formación de sus hijos y en la vida institucional de la escuela.

Fe y Alegría trabaja en los ámbitos rurales de Cusco, Loreto, Piura y Ancash, atiende a 9 mil 500 niños con 351 docentes en 110 centros educativos.

Las instituciones y/o actores participantes son: Fe y Alegría, el Ministerio de Educación, la Comunidad educativa, las Juntas de desarrollo local.

Los impactos y/o efectos esperados han sido:

- Incremento sostenido en la matrícula con un promedio del 2% anual.
- Retención significativa de la niña rural en el sistema escolar.
- Incremento de las horas efectivas de trabajo técnico pedagógico.
- Uso de metodologías bilingües y apropiadas para los alumnos.
- Mayor organización comunitaria y compromiso en la mejora del centro educativo.

- Recuperación del papel del docente como promotor del desarrollo.
- Fortalecimiento del tejido social de la comunidad.

9. Las Redes Educativas Rurales (1997 – a la fecha)

El problema que aborda es la: "Mala calidad de los aprendizajes y competencias adquiridos y/o desarrollados para la vida de las personas y para el desarrollo de las comunidades de las que forman parte. Baja eficacia y calidad de los servicios educativos relacionados con problemas de cobertura del servicio y de permanencia de los niños y niñas en él, así como a la falta de correspondencia entre lo que el sistema ofrece y logra y lo que la población requiere"[79].

La metodología y/o estrategia utilizada difiere según sus etapas. En la fundacional y de experimentación se revisaron experiencias de educación para la población rural que sirvieron para formular el diseño de redes educativas rurales. Se selecciona el distrito de San Lorenzo de Quinti, Provincia de Huarochirí, Lima, para organizar la primera red. En la etapa de validación, que se llevó a cabo entre el 2000 y el 2001, se crean redes en Piura, Cusco, Loreto y Madre de Dios.

Se pone atención en dos de los instrumentos de gestión importantes: los Proyectos de Desarrollo Institucional de Red y los Proyectos Curriculares de Red.

La población beneficiaria corresponde a catorce redes educativas distribuidas en cinco departamentos de las tres regiones del país.

Las instituciones y/o actores participantes son: el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación y Órganos Intermedios correspondientes.

Como impactos y/o efectos esperados se prevé que la propuesta se expanda a todos los departamentos del país con la conformación de redes piloto en cada uno de ellos.

Esta experiencia ha sido recientemente evaluada y se presenta en el documento Evaluación de la experiencia de la Unidad de Descentralización de Centros Educativos realizada por Arnillas y Vásquez en el 2003. La evaluación muestra que el ritmo de consolidación de una red educativa es lento y depende de aportes externos, así como, de liderazgos internos. También demuestra que la gestión pedagógica en Red puede optimizar y elevar la calidad de los aprendizajes, y que permite mayor acumulación de recursos tanto técnico pedagógicos como materiales para su innovación pedagógica.

[79] Arnillas, F y L. Vásquez. 2003

10. Proyecto Nuevos Horizontes para la Educación de las Niñas (NHEN)-CARE –Perú (1998 –2002)

El problema central fue la discriminación de la mujer y la baja calidad educativa en áreas rurales. Su finalidad fue incrementar las oportunidades de educación para las niñas rurales y mejorar las oportunidades y calidad de la educación primaria Sus acciones se orientaron a:

- Mejorar el conocimiento con relación a la educación de las niñas.
- Inspirar políticas públicas apostando por una Ley de Fomento de la Educación de la Niña Rural e impulsando la creación y sostenimiento de una Red Nacional de Educación de la Niña y de una Red Departamental en Ayacucho.
- Inspirar proyectos y programas a favor de la educación de la niña en el nivel local y regional[80].

La estrategia central fue facilitar la concertación y el apoyo a la educación de las niñas por líderes de la sociedad civil y decisores de política.

La población beneficiaria fueron niñas rurales de escuelas y comunidades del país.

Entre las instituciones y/o actores participantes estuvieron representantes de Ministerios organismos de cooperación internacional, congresistas, colegios particulares, universidades, redes de mujeres, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, la confederación de empresarios, medios de comunicación. Se establecieron alianzas también en el ámbito regional y nivel local con los gobiernos provinciales y departamentales y con las autoridades comunales.

Los impactos y/o efectos esperados fueron

- La promulgación de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y los Adolescentes Rurales (Ley Nº 27558) el mes de noviembre del 2001.
- Red Nacional de Educación de la Niña: La Red Florecer de carácter multisectorial.
- Creación de la Red de Educación de la Niña Rural de Ayacucho (RENIRA) en las provincias de Huanta y Tambo.

Los estudios realizados son:

- Situación educativa de las niñas rurales en el Perú 81
- Análisis situacional de la educación de las niñas en Ayacucho 82
- La agenda abierta para la educación de las niñas rurales 83
- Quiero tomar la palabra: comunicación e interacción de las niñas en la familia, escuela y comunidad 84

[80] Chirinos, A y A. Robles, 2002
[81] Guerrero, L, J. Carrillo y A. SAF, 1999
[82] Theidon, K, y E. Laynes, 1999
[83] Montero, C y T. Tovar, 2000
[84] Godenzzi, J.C, E. Ramírez y E.Flores, 2001

11. Redes Educativas Rurales de Cajamarca85 (1998 – a la fecha)

El problema que aborda es el elevado porcentaje de niños y niñas que no están matriculados, la baja calidad educativa que ocasiona que los niños no alcancen logros de aprendizaje en comprensión lectora, producción de escritos y habilidades lógico matemáticas, en los primeros grados.

La Red reúne a escuelas que tienen cercanía geográfica y accesibilidad entre ellas, con la finalidad que sus maestros dinamicen y mejoren el proceso de innovación pedagógica, adecuación curricular y para mejorar los procesos de inclusión y calidad educativa de un determinado espacio geográfico. También se consideran parte de la Red a los caseríos que no tienen escuela.

Al interior de cada una de las redes existen Grupos de interaprendizaje (GIA), equipos de facilitadores de red seleccionados por cada red, equipo de coordinadores de red conformado por los Directores elegidos como responsables de cada una de las Redes, el Consejo educativo de red encargado de elaborar un acuerdo educativo por Red que se operativiza en el Plan Educativo de Red. Se ha iniciado la conformación y capacitación de Equipos con dedicación exclusiva al trabajo de Redes, que conjuntamente con los especialistas se constituyen en el Equipo del órgano intermedio.

Las estrategias utilizadas en las Redes Educativas Rurales están referidas a la capacitación del equipo de facilitadores y coordinadores, a los docentes en forma centralizada y/o descentralizada, realización de acciones de monitoreo y evaluación consistentes en acompañamiento a los docentes en sus aulas o en las reuniones de interaprendizaje, medición de logros de aprendizaje en el segundo grado porque el primer ciclo muestra el mayor índice de fracaso escolar. Se fortalece la participación comunitaria.

Se atendieron 72 redes con igual número de facilitadores y coordinadores, para 712 centros educativos que tenían 2 mil 250 docentes en Cajabamba, San Marcos, Hualgayoc y Celendín.

Las instituciones y/o actores participantes fueron la Dirección Regional de Educación de Cajamarca, UNICEF y el Ministerio de Educación.

Los impactos y/o efectos esperados se comprobaron a través de las mediciones de logros que reflejan avances conseguidos en los aprendizajes de niños y niñas:

- En la medición de 1998 se consiguió avanzar de un 22,6 % a un 44,0% en la comprensión satisfactoria del texto. De un 17,3% a un 36,9% en producción de textos.

[85] Abanto, M y E. Ramírez, 2002

- En 1999 se tomó una muestra control (San Pablo) en la producción de escritos donde se comprobó que en las zonas de intervención se avanzó de un 14,5% a un 36,9%, mientras que en el grupo control fue de un 5.1% a un 9.1%.
- En el año 2000 se evaluó con el fin de determinar la brecha con la zona urbana, los resultados de la aplicación de la prueba de entrada en cuanto a producción de escritos (escuelas polidocentes) es el siguiente: Cajabamba 38,4%, Bambamarca 34,9%, San Marcos 20,3%, Celendín 20% y Cajamarca, zona urbana, 35,9%. Esto indica que las brechas de inequidad se acortan, pero que los promedios de logro son bajos en ambas zonas (rural y urbana).

La experiencia también muestra impactos en los docentes, los facilitadores y coordinadores, los especialistas de órganos intermedios y los padres de familia.

12. Ayuda en Acción (1999 – a la fecha)86

El problema que aborda es la falta de poder de representación y de ser escuchados que convierte a los pobres en excluidos. El objetivo es que las comunidades rurales se doten a sí mismas de los necesarios recursos humanos calificados y de las estrategias educativas oportunas de modo que puedan transformar sus territorios, la organización y gobernabilidad comunitaria y local, el sistema productivo y económico de acuerdo con las aspiraciones e intereses rurales colectivos.

En cuanto a la metodología y estrategia utilizada, la propuesta considera como punto de partida definir, junto con las familias rurales, el perfil de la niña, niño y adolescente que se desea obtener tras el paso por la escuela y, una vez establecidos tales perfiles, construir el paradigma de centro escolar deseado por las niñas, niños, adolescentes y la comunidad rural. El currículo de aprendizajes propone cuatro pasos: Conocer (C), Analizar (A): Transformar (T), Evaluar (E)

Las escuelas con el enfoque de “Protagonismo integral” cuentan con sus propios gobiernos escolares que promueven en las niñas, niños y adolescentes actitudes y conductas democráticas participativas. Para alcanzar los resultados los docentes están organizados en redes.

La población beneficiaria alcanza a 2 mil 172 docentes, agrupados en 92 redes de interaprendizaje.y a 43 mil 000 estudiantes de primaria y secundaria

Las instituciones y/o actores participantes son Ayuda en Acción y las escuelas.

Entre los impactos y/o efectos esperados se busca una comunidad rural educadora y el fortalecimiento de autonomía y protagonismo de profesores y alumnos.

[86] Gutiérrez, J, I, 2003

13. Proyecto Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales Punkukunata Kichaspa (1999 –a la fecha)[87]

El problema que aborda es la exclusión de la niña rural del sistema educativo, su poca participación en las actividades de la escuela y su corta permanencia en la primaria, como factores que les impiden complementar su educación. La carencia de una cultura de crianza para mejorar el crecimiento y desarrollo infantil y la falta de metodologías adecuadas para asegurar logros de aprendizaje en la escuela y la limitada participación de la comunidad en la vigilancia social de la calidad educativa

La metodología y estrategia utilizada responde a las etapas del proyecto.
En la institucionalización del Proyecto (1999 –2000): selección de las zonas de intervención según indicadores de exclusión, formación de Equipos Técnicos Locales, experimentación de los Planes de Acción Local, concertación de acuerdos con los gobiernos locales para la acción multisectorial.

Para el desarrollo de agentes y comités comunales (2000 –2001): levantamiento de línea de base, ampliación a 150 el número de comunidades comprometidas, capacitación a las familias en estimulación temprana y educación comunitaria, creación de un sistema de monitoreo participativo y pedagógico acompañante, empoderamiento de maestros de aulas unidocentes y multigrado, selección y capacitación de docentes formadores.

En la etapa del 2001 al 2002: expansión y énfasis en enfoques de derechos, valores, ciudadanía, democracia y bilingüismo, establecimiento de defensorías comunales, incorporación de docentes formadores, a las áreas de gestión educativa de los órganos intermedios del Ministerio de Educación, difusión de los resultados, ampliación a 500 el número de comunidades involucradas.

Por último, en la etapa de sistematización y evaluación (2002 –2003): fortalecimiento de Grupos de interaprendizaje, evaluación de los Planes de Acción Local, sistematización de lecciones aprendidas, difusión del proyecto como contribución a políticas nacionales, regionales y locales.

La población beneficiaria responde a 16 mil 800 niñas y niños entre 0 y 5 años, 65 mil niñas y niños de 1 al 6º grado de primaria, 560 docentes de las zonas rurales de provincias seleccionadas en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y San Martín.

Las instituciones y/o actores participantes fueron el Ministerio de Educación, UNICEF, USAID.

[87] Ministerio de Educación, USAID, UNICEF, 2001

Alguno de los impactos y/ o efectos esperados fueron: alto porcentaje de inclusión de niñas en la escuela; mejoramiento del desempeño docentes en aulas unidocentes y multigrado, con enfoques de valores, equidad de género, interculturalidad, ciudadanía y democracia; formación de equipos itinerantes, con docentes formadores seleccionados. Nueva visión de los padres sobre los derechos de las niñas, e incorporación de nuevas ideas sobre cultura de crianza. Mayor compromiso de los directores en las labores pedagógicas. Conformación de Comités locales con participación de adolescentes, jóvenes y adultos, movilización para la inclusión oportuna y permanencia de niñas y niños en la escuela, desarrollo de agentes y promotores de Educación Comunitaria, defensorías comunales para la protección de los derechos.

Durante el Proyecto se hicieron varios estudios:

- Uso del tiempo en escuelas unidocentes y multigrado[88].
- Evolución de la escritura en niños de primer grado escuelas unidocentes y multigrado.[89]
- Evaluación del Proyecto (en proceso)

14. Proyecto Piloto Warmi Warmakunapa Yachaynin (WWY) (El saber de las niñas) 90 (1999 – 2002)

El problema que aborda es la baja calidad educativa de las escuelas rurales, la exclusión y postergación de las niñas indígenas en el sistema educativo. Orientó sus acciones a desarrollar las competencias de comunicación oral y escrita de las niñas en su lengua materna y oralidad en castellano.

La metodología o estrategia utilizada se aprecia a través de sus acciones:
Sensibilización a la población a través de talleres y jornadas para discutir diagnósticos con padres de familia, clubes de madres, alumnos y docentes de las escuelas, postas de salud e iglesias. Conformación de los Comités de Apoyo Local a la Educación de las Niñas (CALEN) para garantizar que las niñas tengan acceso a la escuela y permanezcan en ella, talleres de capacitación y jornadas mensuales en las escuelas, con participación de las niñas y niños del centro educativo, además, se monitorearon las aulas y se elaboraron materiales para niños y docentes del primer ciclo.

La difusión radial buscó sensibilizar a la población para apoyar las actividades del proyecto y la revalorización de la lengua y cultura quechua.

La población beneficiara estuvo ubicada en la provincia de Huanta, distritos de Huanta y Santillana; y en la provincia de La Mar, distrito de Tambo.

[88] Ramírez, E 2001
[89] Ramírez, E 2001
[90] Chirinos, A y A. Robles, 2002

Los actores claves fueron 938 niñas y niños en el primer ciclo, 2 mil 267 niñas y niños en educación primaria, 632 padres y madres de familia, 38 docentes, 30 promotores educativos comunales y 76 líderes comunales.

Sobre las Instituciones y/o actores participantes, en un principio, el Proyecto funcionó como un componente del proyecto Nuevos Horizontes para la Educación de las Niñas (NHEN), ejecutado por CARE con el apoyo de USAID. Posteriormente, en 1999 CARE- Perú desarrolla el proyecto con apoyo técnico financiero de USAID en el marco del Proyecto Abriendo Puertas ejecutado en convenio con UNICEF.

El impacto y los efectos esperados son los siguientes:

- Incrementó de la matrícula de niños y niñas en el primer y tercer ciclo de primaria.
- Los CALEN han incluido el tema educativo en las mesas de concertación distritales.
- Promovió la educación bilingüe intercultural en una zona en la que, a pesar de las leyes existentes, no se aplicaba.
- Ha fomentado el respeto y valoración a la cultura indígena y a la lengua quechua como rasgos fundamentales de una nueva pedagogía.
- Han mejorado los aprendizajes de las niñas y niños que pueden expresarse por escrito en quechua en 2º y 3º grado.
- Los programas radiales han logrado que a mayoría de programas radiales de Tambo sean emitidos en quechua.

15. Fortalecimiento de la Comprensión Lectora y la Producción de Escritos para Niñas y Niños de 2do. y 3er. grado de Educación Primaria (Mayo – Noviembre del 2002)[91]

El problema que aborda son los bajos logros alcanzados, por los niños y niñas menores de 10 años de zonas rurales, para comprender lo que leen y producir escritos de manera extensa y creativa.

La finalidad fue contribuir a que los niños y las niñas de segundo y tercer grado de las escuelas públicas seleccionadas obtengan un nivel satisfactorio de logro en la comprensión lectora y en la producción de escritos, creando las condiciones pedagógicas y de gestión básicas. Se planteó elevar en un 40% como mínimo en el primer año, el nivel obtenido en la línea base.

La metodología o estrategia utilizada estuvo centrada en la conformación de redes educativas como instancias de gestión compuestas por instituciones, organizaciones de base y personas, para generar condiciones, capacidades y recursos que permitieran alcanzar logros básicos de aprendizaje. Las redes conformaron al interior grupos de interaprendizaje de docentes, como espacios de autoformación, de balance y propuestas pedagógicas.

[91] Ramírez, E, 2002

La capacitación docente en servicio trató de respetar los procesos y ritmos del sujeto que aprende, rescatar sus contextos culturales y sus saberes previos partiendo de su propia práctica, desencadenando reales procesos de aprendizaje. La formación para la gestión de aula, se dirigió a directores, docentes y miembros del equipo técnico con el fin de ayudarlos en su labor de monitoreo.

Se hicieron esfuerzos por informar y movilizar a la comunidad. Se letraron las comunidades, algunos adultos produjeron escritos para el aula, se realizaron programas radiales a favor de la obtención de logros en lectura y escritura.

Se consideró la medición como instrumento de gerencia que permitiera a las instancias responsables conocer si estaban alcanzado los logros de aprendizaje y si existían las condiciones pedagógicas necesarias.

Se dio prioridad a las zonas rurales y en ellas, a las escuelas unidocentes y multigrado en tres distritos del país, Pampas de Hospital en Tumbes, Nueva Requena en Ucayali y Abancay en Apurímac.

Los beneficiarios de la experiencia fueron 92 docentes y directores de escuela, 1 mil 627 niños – niñas, 3 directores técnico pedagógicos, 11 especialistas, 3 docentes y 6 alumnos de institutos pedagógicos.

Las instituciones y/o actores participantes fueron el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, las Direcciones Regionales y Áreas de Desarrollo Educativo correspondientes, UNICEF, los Institutos Superiores Pedagógicos de la zona de intervención y Municipios.

Sobre los impactos y/o efectos esperados se puede decir que uno de los logros más importantes fue cambiar la mentalidad de los docentes respecto a lo que significa aprender a leer y escribir dando énfasis a la comprensión y expresión a través de la lectura y escritura. Se logró construir la idea de estándares a lograr y de vigilancia social de la comunidad y de los agentes educativos.

Se consiguió aumentar más del 40% los logros en comprensión lectora y producción de textos, en los cinco meses que duró el proyecto. En producción de escritos en 2do grado, en Abancay se pasó de 30% a 73%; en Pampas de Hospital de 26% a 84%; y en Nueva Requena, de 4% a 49%. En comprensión lectora, en Abancay se pasó de 26% a 76%; en Pampas de Hospital de 26% a 78%; y en Nueva Requena, de 6% a 37%.

La evaluación de los resultados de aprendizaje y del proceso pedagógico y de gestión desarrollados fue motivo de un informe presentado a la DINEIP-MED y a UNICEF.

16. Educación, arte e interculturalidad – Warmayllu (2002 - 2003)[92]

El problema que aborda es la falta de una educación por el arte en escuelas primaria de zonas rurales y urbano marginales del Perú. Busca, a través del arte, motivar, multiplicar e intercambiar experiencias pedagógicas innovadoras.

La metodología y estrategia utilizada se refiere a cada una de sus etapas:

- Diagnóstico: de la comunidad y del grupo de alumnos para desarrollar proyectos de investigación, al inicio del año escolar.
- Programación: se escoge, junto con los niños y niñas, los temas que se quieren investigar en los proyectos, siempre tomando en cuenta el ciclo agro festivo.
- Implementación: los profesores organizan talleres de arte con los niños y niñas, invitando a los padres y madres de familia para que compartan sus saberes y ayuden a los niños y niñas a plasmarlos a través del arte.

- Sistematización: cada grupo de alumnos crea un periódico mural en el cual van poniendo sus descubrimientos, los trabajos artísticos realizados, lo que fomenta la discusión y permite organizar la información.
- Presentación: el profesor organiza y coordina junto con los alumnos y demás docentes, las presentaciones de los proyectos en el centro educativo, o en algún lugar dentro o fuera de la comunidad.
- Evaluación: a través de diálogos sobre lo aprendido en el proceso, los resultados, las dificultades encontradas y cómo se podrán mejorar los proyectos de investigación. Participan alumnos, padres y profesores.

La población beneficiaria correspondió a un centro educativo urbano marginal de Lima, dos centros educativos en la sierra, en Cajamarca y Apurímac y uno en Lamas, San Martín. En total, 64 profesores, 644 niños y niñas, padres y madres de familia, y especialistas de educación.

Las instituciones y /o actores participantes fueron Warmayllu y la Fundación Ford

Los impactos y/o efectos esperados se centraron en desarrollar un método que parte del arte como concepción y práctica pedagógica, con participación de toda la comunidad.

La experiencia en sí fue un estudio financiado por la Fundación Ford que se resume en la publicación “El arte como un método de enseñanza / diagnóstico de la situación del arte en la educación primaria en zonas rurales y urbano marginales” (2003)

[92] Warmayllu Comunidad de Niños, 2003

CAPITULO V: CONCLUSIONES

Existe creciente interés por revertir las situaciones desfavorables que viven las poblaciones rurales, hay decisiones de política nacional que lo prueban así como y mayor participación de la sociedad civil en el tema educativo. La mayoría de experiencias desarrolladas han atendido zonas andinas o amazónicas, y algunas áreas rurales costeñas en busca de plasmar una educación adecuada a las necesidades y realidad socio cultural de los niños. Generalmente se han orientado a la educación primaria, de preferencia en aulas unidocentes y multigrado; y en algunos casos a la Educación Inicial en aspectos de cultura de crianza y organización de las comunidades para atender el desarrollo de los niños más pequeños. En todos los casos se ha tratado de inspirar políticas públicas a favor de la educación en ámbitos rurales.

Generalmente las experiencias innovadoras han desarrollado en sinergia varias líneas de acción: capacitación, elaboración de materiales ad hoc, organización de Redes de escuelas, organización de los docentes en grupos de interaprendizaje, evaluación de los aprendizajes, gestión local y participación en los planes locales, monitoreo participativo.

La principal preocupación ha sido elevar los aprendizajes de la lengua escrita, en lectura y escritura. Se ha innovado en este campo con propuestas centradas en el uso del lenguaje para comunicar, la comprensión lectora y la producción de escritos, Se han validado metodologías para la Educación Bilingüe Intercultural llevando a cabo propuestas para el aprendizaje de la lengua materna, y el castellano como segunda lengua, para lo cual se han normalizado alfabetos, diseñado currículos adaptados al contexto regional y local y se ha creado un curso de post grado en lingüística andina en la Universidad Nacional del Altiplano.

Se ha perseguido elevar la baja calidad de los aprendizajes. Se han desarrollado propuestas de medición de logros de aprendizaje sobre todo para el I ciclo de la primaria, en lectura y escritura a partir de líneas de base. Se ha enfatizado atender la inclusión a la escuela y la permanencia, sobre todo de la niña, para disminuir los niveles de deserción y repitencia; y, se ha logrado retención significativa de la niña rural en el sistema escolar con participación comunitaria ejerciendo control social. Atender al clima del aula estableciendo un mejor trato ha procurado paliar los efectos de conductas violentas y discriminatorias enfatizando enfoques de derechos, equidad, ciudadanía, democracia e interculturalidad.

Atendiendo la problemática forestal, ecológica, el uso de los recursos naturales, la relación escuela – vida productiva y su relación con el desarrollo sostenible, se han desarrollado en primaria propuestas de huertos escolares, familiares o comunales, granjas, transferencia de nuevas técnicas de cultivo y crianza de animales; y en secundaria, acciones de promoción de cultivos rentables, crianza tecnificada, o relación con diversas empresas locales.

La capacitación de las experiencias innovadoras ha aportado estrategias de capacitación ligadas al aula y a los contextos rurales. Se ha orientado a atender fundamentalmente a docentes, especialistas, capacitadores, en aspectos pedagógicos, sobre todo en lectoescritura, así como en el desarrollo de conductas democráticas y participativas y en aspectos ecológicos, productivos o de educación por el arte. También hubo experiencias de profesionalización de docentes intitulados, en servicio en el área rural, mediante estrategias de educación a distancia. Se ha involucrado a los directores de centros educativos en la capacitación pedagógica obteniendo su mayor participación en la orientación de los aspectos pedagógicos.

Las experiencias han sido desarrolladas de manera compartida por la cooperación internacional, el Ministerio de Educación y sus órganos intermedios, ONG, asociaciones de la sociedad civil, Universidades, Institutos Superiores Pedagógicos y medios de comunicación local, en especial la radio. En pocos casos ha intervenido el Ministerio de Agricultura o algún otro afín.

Las experiencias han desplegado un gran esfuerzo para fortalecer equipos técnicos locales e integrar acciones en los planes de acción local. Se ha concertado con los responsables de la educación a nivel local y, en algunos casos se han establecido acuerdos con los municipios locales. Se ha impulsado la coordinación multisectorial para la atención integral de las necesidades de la población. También se ha concertado con líderes de la sociedad civil y decisores de política para obtener leyes a favor de la infancia, en especial de la niña. Estas experiencias han generado espacios de desarrollo, organización y participación comunitaria (comités, juntas, defensorías comunales, etc.) en la vigilancia social a la escuela y en la inclusión y permanencia de niños y niñas en la escuela.

Las experiencias innovadoras en aula y con la comunidad han puesto en práctica mecanismos de monitoreo participativo. Los indicadores han sido desarrollados con la comunidad o los miembros de los equipos locales y dados a conocer previamente a los involucrados a fin de establecer con claridad los aspectos a transformar en el aula, constituyéndose en un factor de cambio.

Las redes educativas han demostrado su fortaleza al desarrollar propuestas pedagógicas y de gestión centradas en elevar la calidad educativa en el ámbito rural. Conformadas por escuelas de un mismo ámbito han sido un factor de impulso a las innovaciones locales. Han desarrollado capacidades de gestión en los responsables de la innovación a nivel local para la planificación, desarrollo y monitoreo de las acciones.

A pesar de los esfuerzos desplegados aún hay mucho que hacer y profundizar para acabar con la situación de exclusión e inequidad que padecen las poblaciones rurales; como:

- Fortalecer una educación que responda a las necesidades de la población, incorpore su cultura y la megadiversidad ecológica de los ámbitos andinos y amazónicos, así como los correspondientes a las zonas rurales costeñas.
- Potenciar la capacidad del sistema para generar aprendizajes.
- Reforzar los avances para lograr la alfabetización infantil y la Educación Bilingüe Intercultural y satisfacer la demanda de acceso al castellano y a la nueva alfabetización informática.
- Atender de manera preferente a las escuelas unidocentes y multigrado pues son mayoritarias en el área rural – 9 de cada 10 y 21 mil de 27 mil escuelas primarias en todo el país – para garantizar logros efectivos de aprendizaje.
- Poner en práctica y validar una propuesta pedagógica específica para atender la diversidad de la escuela rural, con flexibilidad suficiente para responder a entradas y salidas del sistema de los niños que trabajan o con estudios incompletos.
- Reconvertir las escuelas unidocentes en escuelas de por lo menos dos docentes de primaria completa.
- Reforzar la formación inicial y continua de los docentes rurales para desempeñarse en escuelas multigrado y bilingües.
- Garantizar la sostenibilidad de las propuestas con mecanismos que las asuman después de concluidas las experiencias y que las articulen a planes locales de desarrollo.
- Atender la secundaria rural con estrategias nuevas teniendo en cuenta que las poblaciones son reducidas y dispersas.
- Elaborar propuestas para la Educación Inicial en espacios rurales ya que en esta etapa se juega el potencial de educabilidad de los niños y porque la escasa educación de sus padres los predispone a la exclusión y puede comprometer su futuro educativo.
- Otorgar todos los recursos necesarios para la educación para la población rural como consecuencia del derecho a la educación de todos y todas.

Se requiere replantear la educación para los ámbitos rurales, convertirla en un proyecto político para lograr una ruralidad sostenible, compatible con una educación de calidad que asuma identidades, capacidades locales de gestión educativa, enfoques centrados en la responsabilidad social por los logros de aprendizaje y el desarrollo sostenible. Este proyecto político tiene el desafío de atender por igual el corto como el largo plazo; debe orientarse a formular propuestas educativas aprovechando el proceso de regionalización del país recientemente iniciado; y construir, desde las capacidades locales, el proceso de educación integral en el ámbito rural que permita el ejercicio de la ciudadanía, el derecho a la libertad y la autonomía para diseñar y ejecutar un modelo de desarrollo local.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Abanto, M y E. Ramírez (2002) Redes educativas rurales. Modelo de Gestión para la Inclusión y Calidad en Educación Rural. Lima

- Acuerdo Nacional (2002)

- Ames, P (1999) Mejorando la escuela rural: tres décadas de experiencias educativas en el Perú, documento de Trabajo Nº 96 IEP, Lima.

- Ames, P (2001) ¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural. IEP, Lima.

- Arnillas, F y L. Vásquez (2003) Evaluación de la experiencia de la Unidad de Descentralización de Centros Educativos, Lima.

- Cortés, M et al (2003) Reporte de resultados de la evaluación de comprensión de textos de lengua nativas (quechua y aymará) cuarto grado de primaria, Ministerio de Educación, UMC, Lima.

- Chirinos, A y A. Robles (2002) Proyecto Nuevos horizontes para la educación de las niñas. Care – Perú, USAID. Lima.

- Chirinos, A y A. Robles (2002) Proyecto Warmi Warmakunapa Yachaynin. El saber de las niñas, Care – Perú, USAID, UNICEF. Lima.

- Cuenca, R (2003) El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del plan nacional de capacitación docente (PLANCAD) Ministerio de Educación, GTZ, KfW, Lima

- Díaz, H (2001) *Educación: una cuestión de urgencia* en Perú: ¿En qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura Tomo III: Educación, 38CADE 2000 –2001, IPAE, Lima.

- Directiva Nº 063-2003-ED

- Decreto Supremo Nº 007-2001-ED

- Decreto Supremo Nº 021-2003-ED

- Decreto Supremo 28044, Ley General de Educación.

- Degregori, C.I 1999 Multiculturalidad e interculturalidad en Educación y diversidad rural, Ministerio de Educación, Lima.

- Espinosa, G y A. Torreblanca (2003) Resultados de las pruebas de comunicación y matemática de la evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2001.Documento de trabajo, Ministerio de Educación, UMC, Lima.

- Estabridis, I y M. Carbonel (2001) Un estudio comparativo de cuatro experiencias de educación rural andina en el Perú, Documento de trabajo, CARE, Lima.

- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm

- Foro Educativo (1994) Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú, Lima.

- Godenzzi, J. C y E. Ramírez, E. Flores (2001) Quiero tomar la palabra: Comunicación e interacción de las niñas en la familia, escuela y comunidad. Care- Perú. Lima

- Guerrero, L y J. Carrillo, A. Shaaf (1999) Situación educativa de las niñas en el Perú. Documento de trabajo. Care – Perú, USAID, Lima

- Gutiérrez, J, I (2003) Educación en zonas rurales. La propuesta de Ayuda en Acción. Lima.

- INIDEN. Informes de evaluación 1995 a 2000, Lima.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2001) Condiciones de vida de los departamentos de Perú -Encuesta Nacional de Hogares IV trimestre 2001,Lima.

- López, L. E (2002) " A ver, a ver... ¿Quién quiere salir a la pizarra? ¿Jumasti? ¿Jupasti? Cambios iniciales en la escuela rural peruana, Documento de trabajo 15 MECEP, Ministerio de Educación, Lima.

- Lozano, R (2000) Análisis de la problemática de la educación bilingüe en la amazonía peruana – Defensoría del Pueblo – Documento de trabajo Nº 4, Lima.

- Ministerio de Educación (1995) Estructura curricular para centros educativos unitarios, Lima.

- Ministerio de Educación, MECEP (1998) Informe de Resultados de la Primera Prueba Nacional. Cuarto grado de primaria. Centros educativos polidocentes, Lima.

- Ministerio de Educación (2003a) Proyecto de educación en áreas rurales. Estudio de prefactibilidad, Lima.

- Ministerio de Educación (2003b) Plan estratégico sectorial multianual – 2004-2006 – Documento de trabajo. Lima.

- Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación de Adultos (2003c) Hacia las políticas y estrategias de educación de jóvenes y adultos – Documento de trabajo, Lima.

- Ministerio de Educación (2003d) Mensaje a la Nación del Señor Presidente de la República. Lima.

- Ministerio de Educación, Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (2002) Plan Maestro de Educación para Todos en Áreas Rurales (ETAR) Documento de trabajo, Lima.

- Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad, GRADE (2000) Resultados de las Pruebas de Lenguaje y Matemática. ¿Qué aprendimos a partir de la Evaluación CRECER 1998? en Boletín Crecer 5/6, Lima.

- Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad, GRADE (2001a) Resultados de las pruebas de ciencias sociales y ciencias naturales. Evaluación nacional de 1998. Boletín CRECER 7, UMC, Lima

- Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad, GRADE (2001b) El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado. Boletín CRECER 9, UMC, Lima

- Ministerio de Educación – USAID (2002) Puertas abiertas. Consulta nacional de educación, Lima.

- Ministerio de Educación, USAID, UNICEF (2001) Abriendo puertas para la educación de las niñas rurales – Punkukunata kichaspa, Lima.

- Monge, C (1999) El reto de la educación rural en Educación y diversidad rural, Ministerio de Educación. Lima.

- Montero, C y T. Tovar (2000) La agenda abierta para la educación de las niñas rurales. CARE-IEP –Foro Educativo, Lima

- Montero, C et. al. (2002) Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado. Documento de Trabajo 18 Ministerio de Educación – MECEP, Lima

- Pichun, R y F. Ortiz (2001) Evaluación del proyecto de formación de maestros indígenas de la amazonía peruana en educación primaria bilingüe, Iquitos.

- PNUD – Perú (2002) Informe sobre desarrollo humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades, Lima.

- Pozzi-Scott, I y J. Zorrilla (1994) *Educación rural: estado de la cuestión y perfiles de una propuesta en atención a un proyecto educativo nacional* en Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú, Foro Educativo, Lima.

- Pozzi-Scott, I (1998) El multilingüismo en el Perú. Centro de Estudios Regionales andinos "Bartolomé de las Casas" Programa de Formación en Educación Bilingüe Intercultural para los países andinos. Cusco.

- PREAL, (2002) *El tiempo y el aprendizaje en América Latina* en Formas & Reformas de la Educación Serie Políticas. Santiago

- PUCP (1993) Guía de transferencia de "Una alternativa andina de profesionalización docente" Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Lima.

- Quispe, S. y S. Oivind (1998). Evaluación intermedia del Proyecto de profesionalización de maestros bilingües de la Amazonía Peruana. Iquitos.

- Ramírez, E (2001) Evolución de la escritura en niños de primer grado. Escuelas unidocentes y multigrado. Proyecto Abriendo Puertas – Docentes. Documento de trabajo. Ministerio de Educación – USAID - UNICEF, Lima.

- Ramírez, E (2001) Uso del tiempo en escuelas unidocentes y multigrado. Documento de trabajo. Ministerio de Educación – USAID - UNICEF, Lima.

- Ramírez, E (2002) *Experiencia de alfabetización temprana y gestión educativa local* en Lectura compresiva temprana, GTZ-MED, Lima.

- RENIRA – Red local para la educación de las niñas rurales de Ayacucho (2001) I conversatorio e intercambio de experiencias sobre la educación de las niñas rurales de Ayacucho. Ayacucho.

- República del Perú (2002) Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, Lima.

- Ríos, A (2002) Proyecto de educación amazónica rural: educación intercultural bilingüe para el pueblo Kukama-Kukamiria 1994-2001, Iquitos.

- Rivero, J, et al. (2003) Propuesta nueva docencia en el Perú, Ministerio de Educación, Lima.

- Saavedra, J y P. Suárez (2002) El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias. Documento de trabajo 38. GRADE. Lima.

- Sepúlveda, G (2000) Las escuelas multigrado. Aspecto generales y propuesta metodológica. Ministerio de Educación, GTZ, KfW. Lima

- Theidon, K y E. Laynes, y otros (1999) Análisis situacional de la educación de las niñas en Ayacucho. CARE – Perú, USAID. Lima

- UNESCO (2000) Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes, UNESCO. París.

- Warmayllu Comunidad de Niños (2003) Educación, arte e interculturalidad, Fundación Ford, Lima.

ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PARAGUAY

Preparado por Dominique Demelenne[1]

[1]Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Asunción. La redacción del Estado del Arte contó con la colaboración de Inés Perrotta, coordinadora del Programa Escuela Viva 1000 escuelas rurales y Mercedes Lerea coordinadora de Escuela Ñemity.

PRESENTACIÓN

Este documento presenta el estado del arte sobre la situación de la educación básica para la población rural en Paraguay durante el período comprendido entre la década de los noventa hasta el presente año. Por educación básica para la población rural se ha entendido la educación obligatoria en el marco de la Ley General de Educación, la cual comprende nueve grados de educación.

Para efectos de la realización del estado del arte, se llevó a cabo una sistematización de experiencias y un acopio de fuentes secundarias sobre el tema de la educación para la población rural en Paraguay; igualmente se realizó una revisión de las políticas definidas en el marco de la Reforma Educativa en relación con la educación básica para la población rural .. El presente documento, en su versión preliminar, fue presentado y discutido en una mesa de análisis que reunió a los principales actores de la educación para la población rural en Paraguay; sus principales conclusiones fueron incorporadas en esta última versión.

El documento parte, en primer lugar, de un contexto del sector en el cual se desenvuelve la educación básica. En la descripción de esta realidad se intentaron rescatar las principales características de la población rural paraguaya. Los datos socio económicos revelan la elevada pobreza en la que vive gran parte de esa población, lo cual es fundamental para entender mejor el desenvolvimiento del sector educativo en las zonas rurales. De conformidad con lo solicitado, se incluye una presentación del sistema educativo y de sus principales desafíos y un análisis de las políticas educativas públicas desarrolladas en el marco de la Reforma Educativa. En una última parte se presentan casos emblemáticos de educación de la población rural.

El informe muestra la progresiva toma de conciencia sobre la importancia de una política educativa rural en Paraguay y la construcción de una respuesta adecuada a una realidad “atípica”, al nivel de la región, por su situación socio lingüística y multicultural.

RESUMEN

El estado del arte sobre la educación escolar básica para la población rural en Paraguay es un aporte al *Proyecto Educación para la población Rural* promovido por la FAO, la agencia líder de la iniciativa, en colaboración con la UNESCO dentro de las iniciativas mundiales *Educación Para Todos* y *Alianza Internacional contra el Hambre.* Fueron revisadas las principales fuentes relacionadas con la situación educativa, social y económica de las zonas rurales del país a partir de la década de los noventa. Con los principales resultados, se obtiene que Paraguay ha desarrollado lentamente una conciencia de la necesidad de una propuesta educativa específica para las zonas rurales. Esta propuesta se justifica por los indicadores (repitencia, asistencia, nivel de formación de los docentes, etc.), que demuestran fuertes diferencias con relación a las zonas urbanas. El proceso de urbanización iniciado al final del siglo XX, el aumento de la pobreza en las zonas rurales y los conflictos socio ambientales generados por el desarrollo de un modelo económico basado en la agro-industria, obligan a relacionar la construcción de políticas educativas con su contexto, así como también la cobertura de la educación básica, especialmente en preescolar y secundaria. Los modelos educativos concebidos para estas zonas, tales como los Programas Rurales de Educación Bilingüe Intercultural, Escuela Activa, Escuela Viva, entre otros, demuestran esta preocupación a través del fuerte involucramiento de la comunidad y la capacitación de sus diferentes actores. Estos modelos representan experiencias emblemáticas, con resultados muy importantes en términos de cobertura, innovaciones y eficiencia. No obstante, es necesario coordinar y profundizar estas experiencias con el objetivo de diseñar una propuesta especifica y eficiente en equidad y calidad, para alcanzar los propósitos de la *Educación para Todos* y la *Alianza Internacional contra el Hambre.*

CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DE LA SITUACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN RURAL DEL PAÍS Y DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL DEL PAIS.

Según los últimos datos del censo 2002, Paraguay cuenta en la actualidad con una población censada de 5.206.101 y estimada a 5.534.378[2] habitantes. Desde el último censo (92) la población paraguaya creció en 1.053.513 habitantes, lo que representa una tasa de crecimiento del 2.3% anual.

Con una de las tasas de fecundidad más elevadas de América Latina (4.2), presenta una estructura poblacional mayoritariamente joven, dentro de la cual el 26 % tiene menos de 10 años, un 15.4% tiene entre 0 y 5 años[3] y el 26.2% tiene entre 15 y 29 años.

En el ámbito de área de residencia, se observa un crecimiento urbano que, del 50.4% de la población total del país en 1992, pasó a al 57% en 2002 (tasa de crecimiento urbano: 3.5%). Mientras que el área rural tiene un crecimiento de 0.9%.

De esta forma podemos ver que, al contrario que muchos otros países de América Latina, Paraguay esta iniciando su proceso de “urbanización”.

Es en este contexto de cambio socio cultural y en el proceso de transición democrática, que debemos entender también los procesos de Reforma Educativa iniciados a partir de los años 90. El desafío mayor de esta reforma fue impulsar el paso de un sistema “educativo tradicional” (vertical y autoritario) a un “sistema moderno” (eficiente y participativo).

Los desafíos de la construcción de esta nueva legitimidad pueden resumirse en algunas preguntas: ¿Cómo producir este cambio de cultura institucional (descentralización, profesionalización de las estructuras de gestión, control sobre la administración, etc.)? ¿Cómo borrar las huellas del sistema anterior que perduran en muchas conductas (intolerancia, maniqueísmo, clientelismo, descalificación de quien piensa distinto o no pertenece al mismo círculo, etc.)? ¿Cómo conciliar el crecimiento de la demanda educativa y la falta de ingreso que produce una presión sobre los gastos sociales?[4].

1 Características socio demográficas.

El Paraguay es un país joven, multicultural y de fuerte migración interna y externa:

[2] Población censada + la diferencia indicada por la tasa de omisión, resultante de la Encuesta postcensal.
[3] Fuente DGEEC, EIH 2000/01.
[4] “Nota sectorial BID” 2003.

La movilidad como estrategia de sobrevivencia.

Por varios motivos socio-históricos una parte importante de la población paraguaya aprendió a manejarse en varios lugares para sobrevivir (changa, migración de uno de los miembros de la familia a Asunción, Buenos Aires, etc.). Esto demuestra una fuerte capacidad de adaptación pero también un debilitamiento de las estructurales sociales.

Para muchas familias esta migración se inicia desde el final del 6º grado: el 40% de la población que migró (migración interna) en los últimos años tiene entre 15 y 19 años. La necesidad de seguir estudiando aparece como uno de los motivos de migración: los colegios se concentran en las ciudades y pequeños centros urbanos del interior.

El proceso de urbanización que soporta el país y el éxodo campo-ciudad se dio con más fuerza a partir del período 1982/92. Los movimientos migratorios acompañan el proceso de urbanización sobre todo en el interior del país.

Un país multicultural donde predomina la cultura rural y tradicional.

En un trabajo a publicar sobre las "percepciones de desarrollo en Paraguay[5]" se define la cultura como: "Procesos culturales que se dan hoy día en Paraguay, procesos sumamente dinámicos cuya naturaleza se determina por los cambios en la economía de subsistencia, en la producción, en el medio ambiente y en la influencia del mercado, en la educación, las comunicaciones y otros factores que están en constante transformación. Este proceso dinámico da lugar a la formación de diferentes subculturas es decir, comunidades y grupos humanos que tienen características culturales o patrones de vida distintos dentro de sociedades más amplias a las que pertenecen o con las cuales se asocian.

En el Paraguay las diferentes subculturas se manifiestan en áreas geográficas especificas y con características particulares debidas a la adaptación de la población a variados factores políticos, demográficos económicos e históricos. Analizar entonces las culturas del Paraguay en un marco de referencia más amplio que nos libere de la dicotomía hispano -guaraní y nos permita acercarnos a un Paraguay multiétnico, multicultural y multilingue".

La primera gran división encontrada es la de dos grandes áreas geográficas que remiten a diferentes áreas culturales. En primer lugar, el árido Chaco habitado por numerosas etnias indígenas, inmigrantes de origen mennonita, pequeños ganaderos y varios pueblos norteños olvidados a su suerte luego de la quiebra de las fábricas de tanino.

[5] "Historias de Desarrollo" UCA PNUD 2004.

En segundo lugar, la Región Oriental con sus variadas regiones geográficas, asiento tradicional de numerosas comunidades indígenas y campesinas. La zona del Alto Paraná e Itapúa, están ocupadas por inmigrantes europeos de diversos orígenes que se dedican fundamentalmente a la agricultura intensiva; la zona sur de Misiones con sus grandes establecimientos ganaderos; la zona central concentra a la mayor población urbana del país; en el Ñeembucú se asientan comunidades de pequeños ganaderos.

La segunda división es la de las zonas rurales y urbanas. Dentro del área urbana encontramos también las pequeñas ciudades rurales del Paraguay, con su distribución típica de la época colonial, su plaza, mercado central y oficinas administrativas alrededor de los cuales se extienden los diferentes barrios. Estos pueblos sirven como centro administrativo y comercial a varias compañías o distritos rurales que conforman el motor principal de su economía.

En el área rural identificamos numerosas subculturas, el criterio utilizado para esta identificación fue el de sus sistemas de producción, el uso de los recursos naturales, la tecnología y las relaciones de trabajo. Estos sistemas de producción los clasificamos en caza, recolección, agricultura, ganadería y agro- industria. Así identificamos las siguientes formaciones culturales:

Sociedades indígenas: con una producción de caza, recolección y horticultura que se concentra en el uso de recursos naturales como la tierra y el bosque, con una tecnología simple de machete y palo excavador e instrumentos de caza y recolección.

Agricultura campesina: este tipo de producción se basa en una unidad de producción y consumo de subsistencia y la producción de pequeños excedentes para la venta. El maíz y la mandioca, el uso de animales domésticos para obtener huevo, leche y carne son productos básicos de la economía familiar. Utilizan una tecnología simple, con el arado de hierro como principal herramienta. En el mundo campesino identificamos aquellas comunidades campesinas tradicionales y las comunidades organizadas en asociaciones y cooperativas.

Comunidades Agroindustriales: estas comunidades agrícolas, de origen europeo en su mayoría, se dedican a la agricultura intensiva, con una tecnología sofisticada que incluye máquinas para labranza y cosecha, combustible, fertilizantes, fungicidas y pesticidas químicos. Su producción es mucho mayor frente a la economía campesina tradicional y está destinada fundamentalmente a la venta al mercado exterior.

Esta descripción socio cultural nos ayuda a entender los desafíos de una educación para la población rural pluri o multicultural.

La mitad de la población paraguaya tiene menos de 20 años.

Comparando la situación demográfica del Paraguay con la de otros países de la región, podemos ver que, en este país, la población de menos de 19 años representa la mitad de la población (49.4%) mientras que en Brasil es el 39%, el 36.6% de la población argentina y el 32.2% de la población uruguaya. Dentro de la población paraguaya el grupo de edad de 0-14 años (la población potencial del
sistema Educación Escolar Básica) es el más importante pues representa el 40% de la población.

Cuadro 1. Estructura de la población entre los países del Mercosur

Cuadro 1. Estructura de la población entre los países del Mercosur.

GRUPOS DE EDAD	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay
0-14	28.8	27.7	24.8	38.2
15-19	10.2	8.9	7.6	11.2
20-24	9.7	9.1	8.2	8.4
25-29	8.6	7.6	7.6	6.6
30-64	37.6	37.0	39.0	30.3
65 y más	5.2	9.7	12.9	5.3

Fuente: DGEEC, Juventud en Cifra[6]

Según la última Encuesta de Hogares (2000-2001), los jóvenes de 15 a 29 años representan 26.2% (25% en 97-98) de la población paraguaya, de los cuales el 58.3% (59.3% en 97-98) reside en las zonas urbanas.

En promedio tienen un poco más de 8 años de estudio (8º grado aprobado). Este promedio subió de +/- 0.5 años entre 1997 y 2000. Entre los jóvenes que habitan las ciudades del país y los que viven en el campo existe una marcada diferencia; en efecto los que residen en áreas urbanas tienen cerca de 3 años más de estudio que los que habitan en el campo.

Cuadro 2. Población: 15 - 29 años tasa de escolaridad por zona

Cuadro 3: Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada de 15 a 29 años en la ocupación principal (en guaraníes) por área de residencia y condición de pobreza según el nivel de instrucción

Cuadro 3. Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada de 15 a 29 años en la ocupación principal (en guaraníes) por área de residencia y condición de pobreza según el nivel de instrucción									
Nivel de instrucción	Total país			Urbano			Rural		
	Total	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres
Total	**609.843**	**692.992**	**288.808**	**702.638**	**774.721**	**394.097**	**448.489**	**542.576**	**140.722**
Sin instrucción	**262.412**	**438.759**	**126.460**	**434.422**	**576.226**	**213.328**	**199.619**	**356.535**	**106.734**
Primario	**404.870**	**474.183**	**277.719**	**485.407**	**549.307**	**323.416**	**337.440**	**411.550**	**146.731**
Secundario	**677.069**	**726.805**	**419.556**	**672.380**	**721.137**	**456.630**	**693.528**	**744.504**	**130.703**
Terciario	**1.118.005**	**1.140.535**	**530.471**	**1.159.537**	**1.181.044**	**596.881**	**883.831**	**911.946**	**163.448**

Con este cuadro, podemos ver que un joven de la zona rural recibe en promedio el 64% de la remuneración de un joven urbano, y que el salario de un joven pobre de la zona rural (24$) representa el 23% del promedio del salario de un joven paraguayo, el 20% de un joven urbano y el 36% de un joven pobre urbano.

Teniendo en cuenta la relación entre ingresos y niveles de formación podemos observar, que los retornos de la educación se incrementan en promedio, con la acumulación de años de instrucción. Salvo por la población pobre rural para la cual el nivel de instrucción no influye sobre la remuneración.

Con estos datos podemos ver la marcada diferencia en cuanto a calidad de vida (medida en termino de nivel de estudio y de remuneración) entre los jóvenes urbanos y los jóvenes rurales. Por la falta de oportunidades laborales, el incremento de los años de estudios en el campo no ayuda a mejorar estas condiciones de vida.

Estos datos socio económicos deberían ser analizados con otros datos cualitativos, pero tenemos pocas investigaciones sobre este tema. En un trabajo anterior[7], llegamos a demostrar la dificultad de construir una identidad positiva de parte de los jóvenes paraguayos en una sociedad en proceso de cambio, donde elementos de la sociedad tradicional (paternalismo, machismo, etc.) entran en conflicto con nuevos valores, promocionados por los medios de comunicación, o instituciones (como en el caso de la Reforma Educativa, etc.). A estos cambios de valores se suma la falta de oportunidades (laborales, educacionales, etc.), y de inserción institucional (alto grado de corrupción, falta de eficiencia de los servicios básicos, etc.). Todos estos factores hacen de los jóvenes paraguayos en general, y de los jóvenes rurales en particular, un grupo social vulnerable.

[7] "Entre Juventud que se mueve y Juventud que se muere: análisis de los procesos de participación infanto-juvenil en Paraguay" 2001.

***El trabajo de los niños en el campo*[8].**

Estas condiciones de vida hacen que desde pequeños, los niños del campo contribuyan a la sobrevivencia familiar. Una encuesta realizada por UNICEF y CETEC (Centro de Educación y Tecnología Campesina), evidenció la importancia del trabajo de los niños en el campo. Los alumnos dedican casi la mitad de su tiempo como ayudante de casa y, en la medida que crecen, a los 13 o 14 años cumplen con el trabajo de un adulto. Esto significa que van a la escuela y trabajan. Solamente el 20% de los niños que desertan de la escuela lo hacen porque tienen que trabajar; el resto (80%) lo hacen porque sus padres no tienen los recursos suficientes para pagar sus gastos de escolaridad.

El trabajo de los niños incide en su rendimiento escolar, porque tienen poco tiempo para dedicar a sus tareas. También se observa una ausencia temporal, como por ejemplo la que se produce en época de cosecha de algodón.

Lo que se demuestra en esta encuesta, es que los niños juegan poco o no juegan: finalmente, según los padres, la escuela es importante, pero el trabajo es un valor. Muchos de los agricultores aprendieron su profesión en la chacra con sus padres; el trabajo es fuente de conocimientos.

2 Datos socio económicos

Para entender mejor la realidad de estas familias rurales queremos presentar algunos indicadores socio económicos[9].

La década de los noventa se ha convertido en una década perdida para la economía del país, con un PIB per capita en 2000 inferior en un 7% al de 1990. En la década del 90, el máximo crecimiento se logró en 1995 con un 4, 5%, mientras que en los últimos años ha habido una caída del producto (0,4% en el 2000).

En este contexto se consolidó paralelamente en el país una amplia economía informal, basada de manera importante en el contrabando y las actividades económicas no registradas, lo cual no sólo ha generado altos niveles de evasión fiscal y un gran sector de mano de obra desprotegida, sino también corrupción y distorsión de incentivos que pretendían legitimar actividades productivas.

[8] Parte de la ponencia de Carlos Ortiz en el Foro Educación rural, Asunción 2000.
[9] Luis Galeano ""Movimiento Campesino hoy, conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política".

Cuadro 4. Principales datos socio económicos.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2.7	-2,2
Inflación	20,6	18,3	10,5	8,2	6,2	14,6	5,4	8,6	8,4	14,6
Desempleo	9,0	9,4	8,1	9,8	10,6	13,5	15,3	17,7	19,2	21,7
Crecim. Poblacional	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,3
Producto p/capita	1.495	1.672	1.858	1.945	1.889	1.647	1.445	1.406	1.216	940
Evolución de la evasión fiscal						42.5	67.0	72.5	75.3	75
Reserva Monetaria				1.062	845,8	874,8	988	718	623	646

Este cuadro nos permite ver que el producto interno bruto ha ido disminuyendo en forma absoluta, en tanto que el ritmo de crecimiento poblacional se mantiene estable. Esto implica que la población crece más rápido que el valor de los bienes y servicios producidos en el país generando problema de desempleo, pobreza, etc. Un indicador de eso es el producto interno per cápita, que sufre una fuerte caída en el año 2002.

Otro problema importante es el déficit fiscal, que dificulta fuertemente la capacidad del Estado de generar nuevas políticas sociales. Este aspecto será profundizado en la parte referente al presupuesto en Educación.

Como consecuencia de la degradación de la situación económica, el último informe del PNUD[10] sobre el desarrollo humano en Paraguay, señala que ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias, es decir, se ha ampliado la brecha entre los ingresos percibidos por las familias de menores ingresos y las más ricas. Las familias, del decil[11] más bajo, esto es, el 10% de las relativamente más pobres, tuvieron, en el periodo 2000/2001, un ingreso mensual promedio de 182.680 Gs (129.144 Gs en la zona rural), mientras que para las del decil más alto fue de 7.497.543 Gs. En conclusión, el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras, lo que prueba que Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. Otra diferencia importante que surge del análisis de estos datos, es que el ingreso promedio de las familias del decil más rico del área rural (3.843.961 Gs) apenas constituye el 41% del ingreso promedio de las familias del decil más rico del área urbana (9.219.159 Gs), lo que pone en evidencia la fuerte diferencia que existe entre estas dos zonas.

[10] Fuente
[11] Las familias han sido ordenadas, según su ingreso, en grupos iguales al 10% del total de familias,.denominados deciles

Los datos sobre la evolución de la pobreza en el Paraguay que se presentan a continuación, demuestran con claridad la profundización de la misma, sobre todo en el área rural. Más del 41% de la población rural se encuentra por debajo de la línea de pobreza; de estos, el 15.7 % viven en situación de extrema pobreza, es decir, que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo de alimentos, lo cual indica que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades alimenticias.

Cuadro 5. Evolución de la pobreza en el Paraguay

Área	1994	1995	1996	1997/8	1999	2.002
Urbana						
Pobres extremos	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Pobres no extremos	19.1	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
Total	26.9	23.7	21.2	23.1	26.7	27.6
Rural						
Pobres extremos	S/D	21.4	S/D	28.9	26.5	25.6
Pobres no extremos	S/D	15.8	S/D	13.7	15.4	15.7
Total		37.2		42.5	41.9	41.2
En todo el país						
Pobres extremos	S/D	13.9	S/D	17.3	15.5	15.6
Pobres no extremos	S/D	16.4	S/D	14.8	18.2	18.3
Total		30.3		32.1	33.7	33.9

Fuente DGEEC.

Las principales características de las familias pobres en las zonas rurales son:

- Un elevado número de miembros por familia: el promedio de miembros en las familias pobres del área rural es de 5,9. Estos promedios aumentan en las familias pobres extremas, que en el caso del área rural es de 6.8. Con relación a las familias no pobres, las familias pobres extremas tienen casi tres miembros más.
- Dos de cada diez pobres en el área rural (tres en el área urbana), son mujeres cabezas de familia.
- Tienen menos de 4 años de escolaridad.
- El 87% (94% de los pobres extremos) habla solo guaraní en su casa.
- El 98% no tiene seguro médico.
- El 94% de los pobres extremos rurales se dedica a la agricultura. Vale la pena resaltar que en los pobres extremos urbanos, el 17% se dedica a la agricultura.
- En el área rural, cinco de cada diez pobres son independientes y tres son trabajadores familiares no remunerados, mientras que cinco de cada diez pobres extremos son independientes y cuatro son trabajadores no remunerados.
- Menos del 12% de los pobres rurales tienen acceso a un servicio de agua potable y el 37% de los pobres extremos consiguen agua a fuera de su propiedad.
- El 36% no tiene energía eléctrica y casi ninguno servicio de teléfono.

La problemática agraria en Paraguay

El modelo económico[12] vigente en Paraguay se sustenta en la producción y exportación agropecuaria, con un importante avance, en estos últimos años, de los servicios.

Gráfico 1 . PEA ocupada por rama de actividad

TOTAL PAIS: PEA OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD

Fuente: EIH 2000/01, DGEEC.

La agricultura y ganadería generan alrededor del 24% del PIB y un tercio de la población ocupada realiza actividades primarias. La importancia relativa del sector agrícola aumenta si se considera que casi el 80% de las exportaciones se reducen a 5 rubros primarios: fibra de algodón, semilla de soja, aceites vegetales, carne y madera y que una parte importante de la industria nacional se basa en el procesamiento de esos mismos productos. Dentro de estos mismos rubros la soja es el más importante actualmente.

Esta situación se traduce en extrema vulnerabilidad de la economía. La población relacionada directa e indirectamente con estos productos depende de los factores climáticos y de los precios internacionales.
Hay claros indicios de un agotamiento de este modelo económico, que no es capaz de encontrar una alternativa a la producción primaria cuya crisis es debida fundamentalmente al deterioro de la economía campesina algodonera.

La producción de soja, que parecería como un modelo de desarrollo, genera varios problemas ambientales (contaminación, deforestación salvaje, degradación del suelo), de salud y sociales (destrucción de la agricultura campesina tradicional, conflictos por la tierra, etc.).

[12] PNUD "Informe sobre el desarrollo humano en Paraguay".

Estos conflictos entre modelos de producción revelan una situación más compleja y profunda: en el Paraguay no existe una "política agraria"[13] como tal; de hecho, no existe siquiera una política nacional de desarrollo.

El cuadro que figura a continuación resume la distribución de la tierra en el país por tipo de unidades de producción, donde se puede apreciar una fuerte concentración en manos de unas pocas familias.

Cuadro 6: Cantidad de explotaciones y superficie detentada según grandes sistemas de producción

Tipo de unidades	Cantidad de fincas	%	Superficie en has.	%
Indígenas	389*			
Unidades de producción menor de 20 has.	247.617	80.6	1.466.768	6.2
Granjeros con tractor propio o ajeno (50-200 has.)	4.370	1.4	395.061	1.7
Gran empresa agrícola (mayor de 500 has.)	354	0.1	1.440.181	6.0
Ganadero (mayores de 500 has.)	4.627	1.5	18.808.256	79.0

* Se trata de establecimientos y/o reservas indígenas - Fuente: FAO (1996)

Esta situación no cambió durante la última década lo que significa que no hay desconcentración de la tenencia de tierra. Con el crecimiento demográfico se estima en 200.000 la cantidad de familias que no tienen y que buscan tierra. A este dato tenemos que agregar un número aproximado de 120.000 familias que ocupan pequeñas propiedades rurales sin poseer titulo de propiedad respectiva. Según Tomas Palau, La falta de regularización en la tenencia de la tierra es un estímulo para el desarraigo y la descampesinización.

Es difícil fomentar el arraigo de las comunidades campesinas si éstas no cuentan con los servicios básicos: agua potable (solo el 22% de las viviendas rurales cuentan con agua corriente obtenida de una red publica o privada), electricidad, puesto de salud, caminos, escuela completa, servicios de comunicación, etc. La gran mayoría de las comunidades campesinas no cuentan con estos bienes y servicios y, en caso de existencia de dichas infraestructuras, no cuentan con recursos humanos cualificados o con los insumos necesarios.

Los suelos se encuentran en estos momentos con graves problemas de fertilidad.
La tasa de deforestación anual del Paraguay es una de las más altas de Latinoamérica; así, se desforestan anualmente 400.000 has, mientras que en los 5 últimos años solo se reforestaron 43.000 has.

Como resultado de los procesos antes mencionados y el uso cada vez más intensivo del suelo, especialmente por vía de la aplicación de agrotóxicos, la casi totalidad de los cursos y espejos de agua de la región oriental del país se encuentran contaminados y/o colmatados.

[13] Tomas Palau ""Políticas" agrarias en el Paraguay. Instrumento de discriminación".

Como síntesis de este breve análisis retomamos una propuesta hecha por el sociólogo Ramón Fogel. Este cuadro visualiza algunos ejes definidos a partir de la situación socio ambiental y que podrían ser integrados en un programa de mejoramiento de la educación de la población rural.

Cuadro 7. Situación socio-ambiental y escenario deseable.

Situación actual. Procesos desencadenados por el modelo de desarrollo vigente.		**Escenario deseable y necesario, orientado al desarrollo sostenible.**
Procesos ambientales. Degradación Competencia por recursos naturales Deterioro de recursos naturales (pérdida de fertilidad, contaminación suelos y agua...) Uso de tecnología dañinas Efectos negativos de mega proyectos	→	Manejo ambiental. Uso sostenible y recuperación de recursos Manejo adecuado de recursos naturales según normas de ordenamiento ambiental Aplicación de aquellas normas
Consecuencias económicas en un país de base agropecuaria. Caída de la producción. Caída del ingreso per cápita	→	Consecuencias económicas. Crecimiento sostenible y equitativo de la producción
Consecuencias sociales. Pobreza. Los más afectados por los problemas ambientales son los grupos vulnerables de la población ya afectada por carencias Incidencia de enfermedades Atomización social Destrucción de colectividades Violencia	→	Prácticas sociales. Sociedades locales y regionales integradas Mecanismos comunitarios reconstruidos Mecanismos locales de toma de decisión fortalecidos Participación comunitaria Relaciones densas y numerosas Sociedad civil fortalecida Indigencia superada
Consecuencias culturales. Anomia (debilitamiento de la cultura) Crisis cultural por inserciones a la sociedad de consumo Destrucción de identidades (ausencia de autoestima) Identidades negativas Fatalismo Alienación	→	

Mediaciones. Estrategias adecuadas de intervención para el desarrollo sostenible local.

		Campo cultural. Recuperación de los conocimientos tradicionales Identidades reconstituidas Proceso natural orientado a la identificación de un sistema de normas compartidas por toda la sociedad (obligaciones y derechos básicos) Orientación fatalista superada Comunicación intercultural desprejuiciada
Consecuencias políticas. Descreimiento generalizado Perdida de la legitimidad de los agentes situados en posiciones claves de Estado	→	Consecuencias políticas. Recuperación de la legitimidad de las instituciones del Estado Participación en tomas de decisiones que les afectan Representación efectiva de los diversos intereses sociales

Fuente: "La investigación acción participativa" R. Fogel compilador, CERI 1998.

El mejor manejo de los recursos naturales, la construcción de nuevas prácticas sociales (participativas...), el fortalecimiento de la identidad cultural y la recuperación de la legitimidad de las instituciones públicas, son elementos que deberían estar presentes en una política de educación de la población rural.

En forma más general, la descripción de la realidad socio económica nos permite identificar los principales factores que influyen de forma directa o indirecta sobre la escuela en las zonas rurales. Aceptar asumirlos implica repensar la función de la educación: pensar en una educación que se centra en el desarrollo de capacidades que permitan resolver parte de estos "problemas", pensar en una escuela como espacio de reflexión donde se analice lo que está sucediendo en nuestras comunidades, una escuela donde la comunidad toma decisiones en cuanto a los saberes necesarios para lograr el tipo de desarrollo deseado por la comunidad.

3 Descripción del sistema educativo.

El sistema educativo paraguayo comprende desde la educación inicial hasta la superior y se encuentra estructurado conforme lo describe el cuadro. La educación superior se desarrolla a través de universidades e institutos profesionales y otras instituciones de formación profesional. Los idiomas oficiales son el guaraní y el castellano. Con relación al idioma hablado con más frecuencia en el hogar, el 51% de la población habla sólo guaraní, el 20% guaraní y castellano, el 25% sólo castellano y el 4% alguna otra lengua. Esta situación refleja la capacidad de supervivencia de la cultura y la lengua guaraní como elemento de cohesión nacional, pero representa un gran desafío al sistema de educación, ya que en el sector urbano el 23,3% de la población tiene el guaraní como idioma principal, mientras que en el sector rural este porcentaje supera el 72%. La política educativa enfatiza la multiculturalidad y la enseñanza bilingüe, adecuándose a la diversidad del país y reconociendo que la alfabetización en la lengua materna es

fundamental para facilitar el acceso y permanencia del niño/a en el sistema educativo formal. La educación escolar indígena (1% de la matrícula en Educación Escolar Básica) presenta un incipiente desarrollo, (algunas etnias cuentan con textos didácticos escritos en su propia lengua), para lo cual se requiere desarrollar una propuesta de educación intercultural bilingüe que asegure a los niños y niñas indígenas su derecho a la educación.

Cuadro 8: Estructura del sistema educativo

NIVEL	CICLO /GRADOS	EDAD
Inicial	Preescolar	5 años
Educación Escolar Básica	Primer Ciclo (1º, 2º, 3º)	6 a 8 años
	Segundo Ciclo (4º, 5º, 6º)	9 a 11 años
	Tercer Ciclo (7º, 8º , 9º)	12 a 14 años
Educación Media	Ciclo con Bachillerato diversificado (1º, 2º y 3º curso): científico y técnico	15 a 17 años
Educación Superior	Universidades e Institutos Superiores	18 años y más

El Ministerio de Educación administra centralmente el 87,3% de las escuelas que ofrecen educación escolar básica (1er. y 2do. ciclo), mientras que el sector privado pagado y privado subvencionado se responsabilizan del 12,7% restante. La mayor parte de las escuelas se localizan en la zona rural (76,4%). La profesión docente experimentó cambios significativos a partir del inicio de la década de los 90: masificación (contratación de más de 20.000 docentes en 10 años) y aumento salarial (se duplicó en términos reales entre 1990 y 1997). La proporción de maestros sin título en el año 2001 era del 24%.

En el año 2001, el 80.4% de la matrícula se concentraba en la Educación Escolar Básica (EEB), el 10.6% en la Educación Media, el 9% en la Educación Inicial. Cabe destacar que en los últimos diez años el crecimiento de la matrícula se ha visto fuertemente incrementado en Educación Inicial (28.8%), tercer ciclo de la EEB (15.7%) y Educación Media (17.1%) La explicación de este crecimiento se debe a que las tasas de cobertura en estos sectores eran muy bajas a comienzos de la década del 90. El país, coincidentemente con el inicio de la reforma educativa en la EEB en 1992, ha venido experimentando una fuerte expansión de la formación docente, con un crecimiento en la demanda de estudiantes por ingresar a los IFDs sin precedentes. En 1992 existían 19 institutos de formación docente y en la actualidad 123, de los cuales 41 son institutos oficiales y 82 privados.

El gasto en educación[14]

En cuanto al sistema de financiamiento de la educación pública, la Constitución Nacional determina que un monto no menor al 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación debe ser destinado al sector educación, situación que se ha venido cumpliendo desde el año 1994. De hecho, la participación del presupuesto del MEC en el PIB se ha ido incrementando anualmente desde un 2,8% en 1993, llegando al 4,9% del PIB en 2000, cifra aún inferior a las recomendadas por los organismos internacionales que sugieren invertir no menos del 6% en el sector educación. Menos del 10% de los recursos del MEC son asignados a gastos de capital y más del 90% se destinan a gastos corrientes, principalmente servicios personales de sueldos y salarios. Esta situación deja un estrecho margen para la inversión y adquisición de otros insumos y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de la enseñanza.

Cuadro 9: Participación del presupuesto del MEC en el PIB y en el presupuesto general de gastos de la nación. Periodo 1999-200 (en millones de Gs corrientes)

	PIB	P.G.G.N.	PRESUPUESTO	PARTICIPACIÓN EN %	
	(1)	(2)	MEC (3)	MEC/PIB	MEC/PGGN
AÑO					
1990	6474434	815759	74387	1.1	9.1
1995	17698589	3262507	588286	3.3	18.0
2000	26920974	7661857	1329571	4.9	17.4

Fuente: Cuentas Nacionales Banco Central del Paraguay.
Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ministerio de Hacienda.

La situación se torna más compleja cuando, como resultado de la Reforma Educativa, ha existido un aumento en la matrícula en todos los niveles del sistema, sumado al crecimiento poblacional sostenido, lo que implica una fuerte demanda por parte de la población en lo referente al acceso al sistema educativo, demandando con ello nuevos espacios escolares, docentes y recursos. Esta situación se agudiza aún más cuando la reforma requiere definir nuevas metas de expansión en el mediano plazo.

El sistema presenta altas ineficiencias, producto de una escasa planificación y estrategia de monitoreo continuo de la ejecución de la Reforma Educativa (altas tasas de repitencia, baja relación alumno/a - profesor/a, sobredotación de personal docente).)

Características de la oferta educativa.

Al año 2000, existían en el país 3.543 instituciones educativas con oferta de educación preescolar para cinco años, con 114.500 niños matriculados en unas 5.000 secciones. En 1994 uno de cada tres niños asistían a la educación preescolar, 6 años más tarde lo hacen dos de cada tres (81% cobertura bruta, 67% cobertura neta). Sin embargo, este

[14] Esta sección se basa en un documento borrador elaborado por Darwin Caraballo (consultor) sobre Gasto Educativo en Paraguay (2003)

aumento de cobertura careció de una planificación adecuada que garantizara niveles de calidad acorde con esta expansión.

Los cargos docentes y no docentes para estos niveles han tenido un fuerte crecimiento, registrándose para el año 2000 un aumento cercano al 40% en la creación de cargos respecto al año 1999.

Los desafíos planteados, desde el análisis del sistema educativo, se centran en el mejoramiento de la eficiencia (reducción de la repitencia, reorganización de los recursos humanos, etc.) y el mejoramiento del acceso en algunos niveles (educación inicial, tercer ciclo, etc.). Pero estos desafíos no pueden ser solucionados solamente de forma técnica o normativa, deben traducirse en propuestas educativas diferentes centradas en aspectos tales como logros de aprendizaje, o trabajo en equipo, por mencionar algunos.

CAPÍTULO II. PANORAMA CUANTITATIVO DE LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

Paraguay presenta enormes desigualdades en su sistema educativo, particularmente entre la población rural y urbana. La escolaridad media de la población de 25 años y más es de 4,2 años para la población rural y de 7,8 para la urbana. En la EEB el mayor porcentaje de la matrícula se concentra en la zona rural (51%) al igual que la mayor repitencia (10%); existe un mayor número de desertores (5%) y de docentes no titulados (49%); y un 22% de escuelas rurales no ofrecen los dos ciclos completos. Cuando se compara la situación por género no hay grandes diferencias en el acceso a la EEB y Media, sin embargo cuando se analizan las cifras por situación geográfica y nivel socioeconómico la situación cambia: en el sector rural y en el primer y segundo quintil de ingresos las inequidades de género siguen vigentes. La relación alumno/a - docente es significativamente menor en la zona rural (15/1) en comparación con el sector urbano (25/1). Esta diferencia indica la desigual distribución de los rubros docentes debido al grado de dispersión poblacional existente y a la inexistencia de una política de microplanificación físico educativa.

Cuadro 10: Matrícula por zona. Cohorte 1989 –2002.

Fuente: "Evolución de los Indicadores del Sistema Educativo"- MEC. División de Planificación, Estadísticas e Información, agosto, 2001

El cuadro 10 muestra las diferencias en el progreso de una cohorte rural vs. una urbana. Tres conclusiones al respecto: (i) existe una mayor probabilidad de que los alumnos que se matriculan en las escuelas rurales repitan y/o deserten en la educación

escolar básica (1er. y 2do. ciclo), en particular en los dos primeros grados; en contraste, las escuelas urbanas logran retener un mayor porcentaje de la población escolar; (ii) del 36% de egresados del sexto grado que asiste a las escuelas rurales, sólo el 8% logra continuar sus estudios en el tercer ciclo de la EEB en las zonas rurales; similar cohorte en las escuelas urbanas logra pasar completamente al tercer ciclo e incluso superar la matrícula existente en sexto grado. La hipótesis es que algunos alumnos de la zona rural (los que están en condiciones para hacerlo), deben trasladarse al área urbana por no existir escuelas rurales que ofrezcan este ciclo; y (iii) la probabilidad de culminar la educación básica (tercer ciclo) para los alumnos que se localizan en el sector rural es muy remota: sólo el 5% de la cohorte estudiada logra hacerlo; en contraste, dos de cada tres alumnos de las escuelas urbanas culminan la básica y continúan al nivel medio.

1 El fuerte crecimiento de la matrícula.

Cuadro 11: Crecimiento de la matrícula por nivel y año 1990-1994-2000-2001.

	1990		1994		2000		2001		
		% matrí-cula		% creci. Bruto		% creci. Bruto		% matrí-cula	% creci. Bruto
Preescolar			50.626		114.516	126%			
Educación Escolar Básica									
1º y 2º ciclo	687.331	75%	835.089	21%	948.209	12%	948.694	61	0.05%
3º ciclo	105.290	11%	159.675	52%	270.822	70%	292.709	19	8%
Educación Media	56.475	6%	76239	35%	153.198	101%	164.884	11	7.6%
Total	*883.253*		*1.130.547*		*1.504.746*		*1.544.854*		

Fuente MEC DPEI
* Datos 1991.

Analizando el cuadro 11 podemos observar:

- Que la matrícula total de la Educación Inicial hasta la Educación Media creció de 75% entre 1990 y 2001.
- Que durante este período, el crecimiento se dio más al nivel de la Educación Inicial (288% entre 1990 y 2000), Educación Media (+ 171%) y el tercer ciclo de la EEB (+157%). Una de las explicaciones de este fenómeno se encuentra en el hecho de que las tasas de cobertura en estos niveles eran muy bajas. Estos datos traducen la presión de la demanda de la población.
- Que el peso de la Educación Escolar Básica (1º y 2º ciclo), importante en el inicio de la Reforma (78% de la matrícula en 1990) va bajando: 74% en 1994, 61% en 2001.

- Que el 1º y 2º ciclo de la EEB tuvieron un crecimiento relativamente fuerte durante los 5 primeros años y un crecimiento casi nulo entre 2000 y 2001. Este dato podría indicar un leve retroceso en el esfuerzo de llegar a la totalidad de la población en edad escolar de 6 a 11 años, el crecimiento de la matrícula siendo inferior (0.05%) al crecimiento natural de la población (2.5%).

Analizando estos datos por zona, tenemos los siguientes resultados:

Cuadro 12: Crecimiento de la matrícula por nivel y zona. Años 1990-2001.

	1990				2001			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
		%		%		% creci. Bruto		% creci. Bruto
Educación Inicial	29.241	86%	4916	14%	82.824 (60%)	183 %	55.743 (40%)	1033%
Educación Escolar Básica								
1º y 2º ciclo	305.466	45%	381865	55%	455.679 (48%)	49%	493.015 (52%)	29%
3º ciclo	90.839	86%	14451	14%	193.976 (66%)	113%	98.733 (34%)	583%
Educación Media	52417	93%	4058	7%	129144 (78%)	146%	35.740 (22%)	780%

Los datos por zona demuestran un crecimiento fuerte de la matrícula en la zona rural (+ 1033% Educación Inicial, + 780% en Educación Media, +583% en el tercer ciclo). Pero al nivel del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media, este crecimiento es insuficiente para lograr un nivel similar a las tasas de matrícula del sector urbano. Como lo señalamos en el capítulo anterior queda, a este nivel, una fuerte inequidad de acceso entre la población urbana y la población rural.

Cuadro 13. Tasa de escolarización bruta y neta por nivel y zona. Período 1990-2000 (En porcentaje).

URBANA								
	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
			1º y 2º ciclo		3º ciclo (Básico)			
Año	Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta
1990	58	…	104	92	72	51	39	27
1995	75	63	113	94	89	66	49	36
2000	87	72	107	91	101	70	63	49

Fuente MEC

RURAL								
	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
			1º y 2º ciclo		3º ciclo (Básico)			
Año	Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta
1990	7	...	100	87	12	9	6	4
1995	21	17	106	85	22	16	7	5
2000	70	56	110	89	47	30	18	12

Fuente MEC

Las tasas netas de la población escolar rural crecen al nivel del Preescolar pero sin alcanzar el nivel de la población urbana. Lo que sí se da al nivel del 1º y 2º ciclo porque las tasas netas y brutas urbanas bajaron los tres últimos años.

Al nivel del tercer ciclo las tasas de matriculación rural representan menos de la mitad de las tasas urbanas y al nivel de la Educación Media las tasas netas rurales alcanzan apenas el 12%.

Cuadro 14: Evolución de la cantidad de cargos[15] docentes y cargos docentes con calificación académica entre 1990 y 1997. enseñanza primaria (1º y 2º ciclo).

Año	Nº de cargos docentes		Cargos docentes con calificación académica (2)		%	
1990	27.490		19.582		71%	
1995	37.666		26.866		71%	
2000	48.896 (1)		30.777 (1)		63%	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
	23.029	33.242	17.035	18.274	74%	55%

1 incluye docentes en aula y directores docentes
2 Los datos de 1990 a 1996 son datos en relación con la categoría salarial del docente, mientras que solamente a partir de 1997 se empezó a tener en cuenta el nivel de formación real de los docentes.

Para hacer frente al fuerte crecimiento de la matrícula, durante el proceso de la Reforma Educativa hubo una incorporación masiva de docentes (más de 20.000 cargos), en la zona rural, muchas veces sin formación académica. Aunque en los últimos años se ha realizado un esfuerzo de profesionalización a través de un sistema de formación a distancia, se estima que en el año 2000 quedaban 45% de docentes sin títulos en las zonas rurales.

Existe también una cantidad importante de docentes sin rubros o con un nivel de remuneración inferior a su categoría.

[15] Un cargo corresponde a un turno educativo (medio día), la mayoría de los docentes tienen dos cargos.

En cuanto al salario, en términos reales, manteniendo constante el guaraní a 1982, el salario docente ha duplicado más que su nivel real entre 1990 y 1997. Lo que provoca que en la primera parte de la Reforma haya habido una revalorización de la función docente. Mientras que durante los dos últimos años (2001-2002), en un contexto de fuerte devaluación de la moneda y de inflación, no hubo aumento salarial, los recursos actuales del Estado no permiten cumplir con una serie de condiciones definidas en el estatuto docente (pago de la seguridad social, etc.).

Cuadro 15: Alumnos por sección/zona/nivel – Año 2000.

Nivel	Alumnos/sección		
	Urbana	Rural	Total
Preescolar	23	17	20
EEB 1º y 2º ciclo	24	15	18
EEB 3º ciclo	32	24	29
Educación Media	28	19	22

Fuente Mec DPEI.

De 1990 a 2000, el promedio de alumnos por docente en EEB bajó de 25 a 18.
Este promedio es diferente de una zona a otra, dándose situaciones con excesiva cantidad de alumnos/as en los grados en zonas rurales. Estos datos demuestran la necesidad de profundizar en el proceso de reestructuración del sistema educativo. Está en proceso de elaboración el "estatuto docente" y la reorganización de los rubros. Esta tarea no podría ser solamente administrativa; eso implicaría también la posibilidad de tener un sistema de evaluación y seguimiento del desempeño del docente, director, etc., así como la necesidad de diseñar y fortalecer nuevas modalidades pedagógicas como plurigrado[16] o sistema de doble escolaridad, por citar solo algunas de ellas. Estas modalidades en las zonas rurales permitirían articular equidad en el acceso y calidad de aprendizaje.

2 Logros de aprendizaje.

Indicadores de eficiencia.
Se toman como Indicadores de Eficiencia las tasas de promoción, repitencia y abandono.

Solo el 45% de cada grupo de niños que se matriculan en primer grado se gradúa en seis años sin repetir y el 70% se gradúa eventualmente (un 27% se gradúa después de repetir una o más veces). Particularmente grave es la repitencia en los dos primeros grados de la EEB: 15,9% en rural y 14% en las escuelas urbanas (2000). En promedio, se necesitan nueve años para producir un egresado de sexto grado, lo que implica que el sistema consume un 50% más de los recursos que serían necesarios.

[16] Plurigrado: un docente con alumnos de diferentes grados.

Cuadro 16: Educación Escolar Básica 1º y 2º ciclo. Tasas de promoción, repitencia y abandono por zona. Período 1985-1999

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Promoción						Años	Tasa de Promoción					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	82.5	87.4	88.8	90.7	90.5	112.0	1990	76.7	78.3	78.2	77.2	80.4	19.4
1995	80.1	87.4	91.8	92.2	92.5	109.3	1995	73.7	80.2	81.6	81.6	83.4	43.5
1999	79.8	85.4	88.5	89.6	90.8	106.3	1999	80.4	87.3	87.9	88.8	90.2	73.6

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Repitencia						Años	Tasa de Repitencia					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	12.3	10.6	8.5	5.6	3.9	1.2	1990	14.1	13.3	11.4	8.4	4.7	1.5
1995	15.4	10.8	6.9	5.3	3.9	1.3	1995	16.1	13.7	10.0	7.9	4.8	1.5
1999	12.3	8.4	6.2	4.4	2.8	1.3	1999	14.9	12.1	9.9	7.5	4.6	2.3

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Abandono						Años	Tasa de Abandono					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	5.2	2.1	2.8	3.7	5.6	-13.2	1990	9.2	8.5	10.5	14.4	14.9	79.1
1995	4.5	1.8	1.2	2.5	3.6	-10.6	1995	10.2	6.1	8.4	10.5	11.8	55.1
1999	7.9	6.2	5.4	6.0	6.5	-7.7	1999	4.7	0.6	2.3	3.7	5.2	24.2

Fuente MEC

Al revisar estas tasas por zona, se aprecia que la tasa de promoción en la zona urbana sufre una fluctuación del orden de 15 puntos entre 1° y 5° grado, en diferentes años. El límite inferior de estas variaciones se sitúa alrededor del 80 % y el superior alrededor del 97 %. En general, la promoción se mantiene por encima de los 80 puntos porcentuales. La sobrevaloración del 6° grado se debe al fenómeno de migración interna y urbanización. En la zona rural, aunque la promoción es menor a la urbana, se ha ido dando un paulatino aumento. En esta zona, el aumento más notorio se ha producido en 6° grado, que ha subido 62 puntos en el período considerado.
La tasa de repitencia es superior en la zona rural especialmente en 1º (14.9%) y 2º grados (12.1%)

La tasa de abandono muestra un fenómeno particular en la zona urbana, donde en algunos grados y principalmente en el 6° se presenta de manera negativa. Los números negativos se deben principalmente, como ya se ha dicho, a la migración interna y a la urbanización. En líneas generales, hay menos abandono en la zona urbana que en la rural; sin embargo, en ésta última la tendencia es a la disminución del abandono, sobre todo en el 6° grado, que ha disminuido alrededor de 55 puntos.

3 Los resultados SNEPE.

El nivel de aprendizaje es bajo, lo que muestra que el crecimiento del sistema no está asegurando un nivel de aprendizaje significativo para los egresados. Los resultados de las pruebas del SNEPE (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo) señalan que la media nacional en sexto grado en Comunicación era, en el año 2001, de 51,3% y en Matemática de 45,8%, bajando en los sectores rurales a 49.6% y a 45.2% respectivamente. En tercer grado los resultados también fueron bajos: 58,9% en Comunicación y 55,8% en Matemática. Como punto de referencia, la Reforma Educativa ha estipulado, como un indicador aceptable de logro, que los alumnos contesten al 70% de sus preguntas en forma correcta.

Cuadro 17: Porcentaje de alumnos que han alcanzado como mínimo el tercer grado de la enseñanza primaria y que dominan un conjunto de competencias básicas de aprendizaje definidas a escala nacional. Año 1997- 2001.

Areas Evaluadas	Comunicación		Matemática	
Categorías	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01
Escuelas Urbanas	55.80%	62.72%	53.37%	56.68%
Escuelas Rurales	55.57%	55.73%	53.67%	55.20%
Escuelas Oficiales	55.47%	58.13%	53.03%	55.68%
Escuelas Privadas y Subvencionadas	56.40%	63.34%	54.67%	56.97%
Resultado Nacional	55.87%	58.93%	53.43%	55.88%

Fuente informe SNEPE difusión 1998.2002.

Si queremos comparar los resultados de las dos útimas evaluaciones, pese a que científicamente esta propuesta es incorrecta porque la muestra no es igual, podemos observar que la media nacional en tercer grado en Comunicación subió 3 puntos con relación a la prueba de 1997 y que esta diferencia es mas fuerte en zonas urbanas y casi nula en zonas rurales. En cuanto a las pruebas de Matemática, el promedio nacional es de 55.88, lo que se traduce en un mejoramiento de 2.5 puntos con relación a 1997. Este mejoramiento se da, además, de la misma forma en las zonas urbanas y rurales.

Cuadro 18: Porcentaje promedio de respuestas correctas en las pruebas de Comunicación, Matemática y Estudios Sociales. Aplicadas en el 6º E.E.B. por estratos. Año 1998 –2001

Areas Evaluadas	Comunicación		Matemática		E. Sociales	
Categorías	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01
Escuelas Urbanas	51.35%	53.01%	48.98%	46.55%	58.88%	61.36%
Escuelas Rurales	47.53%	49.62%	44.18%	45.21%	54.45%	59.75%
Escuelas Oficiales	41.55%	50.10%	45.10%	45.05%	55.53%	56.67%
Escuelas Privadas	66.03%	57.70%	60.33%	50.20%	67.93%	65.18%
Escuelas Subvencionadas	58.08%		50.98%		59.95%	
Resultado Nacional	51.08%	51.30%	46.68%	45.88%	56.78%	60.55%

Fuente informe SNEPE difusión 1999. 2002.

Las pruebas en el sexto grado nos muestran que no hay variación entre 2001 y 1998, la media nacional en Comunicación era de 51.30 en 2001 (51.08 en 98), en Matemática de 45.88 en 2001 (46.68 en 98). Pero sí existe una pequeña diferencia en las zonas rurales (+2% en Comunicación y + 1% en Matemática).

Los logros de aprendizaje según las diferentes modalidades.

Además de los resultados por zona o por sector, sería interesante analizar los resultados de estas pruebas en función de las diferentes modalidades o programas implementados. En un informe a publicar sobre la repitencia[17] escolar en el Paraguay, aparecen datos que muestran que, de las diferentes modalidades implementadas, es la modalidad plurigrado la que tiene el menor índice de repitencia.

Modalidad	**Repitencia**
Total EEB	12%
Modalidad plurigrado	8%
Modalidad Guaraní hablante	11%
Escuela Activa	9%

4 Tasas de analfabetismo[18]:

En 2000/01, la tasa de analfabetismo correspondiente al grupo de 15 y más años de edad era de 8.4% al nivel del país (varones: 6.9%, mujeres: 9.8%), siendo esta tasa más baja en las zonas urbanas (5.1%) que en las zonas rurales (2.9%).9%. Al nivel de esta zona, los datos se distribuyen de la siguiente manera: rural varones, 10.7, rural mujeres, 15.4%.

[17] "Repitencia escolar en Paraguay. Un abordaje para un problema educativo complejo" Informe preliminar, MEC 2004.
[18] Analfabetismo
Personas de 15 años y más de edad que no tienen el segundo grado aprobado en el momento de realizarse la encuesta o el censo.

Cuadro 19: Tasa de Analfabetismo por Área de Residencia

Se estima que el índice de semi analfabetismo (o analfabetismo funcional) en la misma franja etárea es aún más elevado, existen más de 850.000 personas semi analfabetas que representan al 37.6%.

CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 Y SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN LA MISMA

Podemos distinguir tres etapas en el desarrollo de las políticas educativas de la última década:

- El inicio de la Reforma Educativa y el Programa Educación Para Todos (UNESCO).
- El diseño y la implementación del plan estratégico 2020 y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) primera generación.
- El diseño y la implementación de los programas de fortalecimiento de la Educación Primaria (MEC-BID) y Secundaria (MECES) segunda generación.

1 Reforma Educativa compromiso de todos[19].

Si la definición de los fines de la educación paraguaya apareció de forma muy clara desde el inicio de la Reforma, las estrategias para lograrlas se fueron definiendo y ajustando con el tiempo.

Fines de la educación paraguaya

"La educación paraguaya busca la formación de mujeres y varones que, en la construcción de su propia personalidad, logren suficiente madurez humana que les permita relacionarse comprensiva y solidariamente consigo misma/o, con los demás, con la naturaleza y con Dios; en un diálogo transformador con el presente y el futuro de la sociedad a la que pertenecen, y con los principios y valores en que ésta se fundamenta"

"Al garantizar la igualdad de oportunidades para todos, busca que varones y mujeres, en diferentes niveles, conforme con sus propias potencialidades, se califiquen profesionalmente para participar con su trabajo en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de todos los habitantes del país".

"Al mismo tiempo, busca afirmar y dinamizar la identidad de la nación paraguaya y de sus culturas, en la comprensión, la convivencia y la solidaridad entre las naciones, en el actual proceso de integración regional, continental y mundial".

Objetivos inmediatos de la Reforma:

- Realizar la reestructuración administrativa del MEC, teniendo en cuenta las necesidades de modernización, descentralización y desburocratización de su estructura y estilo de gestión.
- Realizar la reforma curricular necesaria, incluyendo componentes nacionales y regionales; promover la elaboración de nuevos textos de lectura y estudio para los actuales tiempos políticos y culturales.

[19] Material editado por la Fundación en Alianza, Asunción, 1992.

- Programar una capacitación diferenciada para los actuales docentes y formar adecuadamente a los futuros, para los niveles primario, secundario, terciario y universitario.
- Mejorar las condiciones salariales de los docentes.
- Proveer a los centros de enseñanza de los recursos de aprendizaje necesarios;
- Promover la organización de bibliotecas o centros de recursos de aprendizaje, laboratorios y talleres, de acuerdo con sus necesidades;
- Dotar a las escuelas, colegios y centros de enseñanza, de espacios adecuados para la práctica de la educación física y de los deportes;
- Promover la investigación en el campo de las Ciencias de la Educación.

A partir de estos objetivos y de los objetivos del programa Educación Para Todos, podemos ver que esta primera etapa apuntó más bien al acceso de los diferentes grupos sociales al sistema educativo, la reorganización institucional, y la dotación de recursos de aprendizaje.

2 Los programas de mejoramiento de la calidad de la educación y el Plan Estratégico 2020[20].

La segunda etapa se centró más en el desarrollo de políticas buscando el mejoramiento de la educación a través del cambio curricular, de la capacitación de docentes, del mejoramiento de la eficiencia del sistema, de la ampliación de los medios educativos y de la creación de políticas compensatorias.

El diseño y ejecución de los programas de mejoramiento de la calidad de la Educación Preescolar y Primaria (MECEP) y de la Secundaria (MECES) y la formulación del Plan Estratégico de la Reforma Educativa “Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío” constituyen gran parte de la estrategia definida para encarar el proceso de la Reforma Educativa en el Paraguay, en el corto, mediano y largo plazo. Los tres son considerados instrumentos de gestión del nuevo proyecto educativo para el país, aunque las características del tercero son sumamente diferentes a las de los dos anteriores.

Vale la pena señalar que en la identificación de los desafíos y el diseño de la Reforma, salvo algunas breves alusiones, la problemática de las zonas rurales no aparece de forma explícita.

El Plan Estratégico de la Reforma está concebido como un complemento a los demás documentos, orientadores de la Reforma Educativa. Como en el Programa Educación para Todos, la prioridad se centra “en mejorar la calidad y pertinencia de la Educación Básica, tanto en sus modalidades escolarizadas como no escolarizadas... Hay razones lógicas y prácticas para comenzar por este nivel, partiendo de la idea que todas las personas compartan un piso común de conocimientos, habilidades, destrezas y valores;

[20] Plan 2020, MEC Asunción 1996.

y de que este piso común sea bastante superior al estado actual."[21] A diferencia de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación...", el Plan Estratégico "Paraguay 2020" no estableció los planes operativos anuales que permitan su implementación concreta, sino definió en forma global las prioridades, las metas, las estrategias, las líneas de acción y las actividades específicas que se derivan de las mismas; en orden a los fines, objetivos, y a los fundamentos de la reforma educativa.

Como Programas complementarios podemos citar:

- El Plan de educación bilingüe Guaraní Hablantes que se propone lograr "bilingües coordinados" al termino de la Educación Escolar Básica. Más aún, su propósito es llegar a la Educación Secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario conforme al avance del proceso de implementación del plan de las necesidades del país.

- El Programa Escuela Activa Mitâ Irû, cuyos objetivos son: (i) desarrollar procesos de aprendizaje centrados en los niños/as, como proceso activo y participativo; (ii) transformar los roles y estrategias pedagógicas de los maestros (pytyvohara), de un rol de transmisor y centro del saber, a un rol de animador y generador de procesos de construcción de conocimiento; (iii) cualificar la acción de los agentes administrativos, cambiar su rol de fiscalizador a asesor y apoyo pedagógico del maestro; (iv) fortalecer las relaciones entre las escuelas y las comunidades; (v) coadyuvar al sistema educativo para alcanzar la escolaridad completa; disminuir la repitencia y deserción escolar; mejorar los logros de aprendizaje; mejorar la equidad en las escuelas rurales.

- Los programas en manos de las gobernaciones, tales como vasos de leche u otros.

De hecho, los dos primeros programas (Guaraní Hablantes, por su característica lingüística) y Mita Iru (previsto en el inicio como una repuesta a la problemática del plurigrado) se centraron mas en las zonas rurales. De la misma forma, dentro de las acciones estratégicas de la reforma existía el deseo de intervenir al nivel de las escuelas de alto riesgo educativo[22] El análisis de estos indicadores demostró que la mayoría de estas escuelas estaban ubicadas en las zonas rurales.

Pero en términos de logros las evaluaciones[23] demostraron:

- Que dos grandes líneas de acción no llegaron a desarrollarse según el plan previsto: el Programa de Atención Especial a 1000 Escuelas de Alto Riesgo y el Programa de Educación Bilingüe. Uno de los motivos por el cual no se desarrollaron, tiene que ver con la falta de recursos humanos capacitados y de conocimientos suficientes de la problemática. Con el tiempo se vio que el bilingüismo en Paraguay es distinto a los otros países del continente, lo que implica contar con la capacidad de diseñar e

[21] "Paraguay 2020" MEC p.13.
[22] El objetivo es: "Desarrollar un programa de atención preferencial a las escuelas de alto riesgo educativo. Estas son escuelas con altos índices de deserción escolar, con alto porcentaje de maestras/os no titulados y que funcionan con tres maestras/os o menos".
[23] "Nota sectorial BID 2003".

implementar una propuesta diferente. En cuanto a las 1000 escuelas de alto riesgo, la primera dificultad fue construir un sistema para identificarlas, seguida por el diseño de estrategias de intervenciones[24].

- Que al nivel de los recursos resulta difícil cumplir con las inversiones previstas a partir del presupuesto ordinario de gastos del MEC, lo que obliga al gobierno a recurrir a programas financiados por organismos internacionales.

Sólo recientemente, con la evaluación del programa Educación Para Todos, la problemática de la educación en las zonas rurales aparece como un desafío específico. Dentro de sus conclusiones, el informe[25] señala: "...La importancia de la educación al nivel de la opinión pública, se traduce con los cambios al nivel de las tasas de matrícula, de las tasas de supervivencia (existe un deseo cada vez mayor de terminar por lo menos el 2º ciclo), pero existen en algunas zonas geográficas o al nivel de algunos grupos de población, todavía factores como la extraedad, la deserción escolar, ..., que traducen la relatividad de esta toma de conciencia. Estos fenómenos son más importantes en las zonas rurales, lo que nos obliga a preguntarnos si en las condiciones actuales la oferta educativa en el campo es suficiente, no solamente en cantidad sino en calidad y en pertinencia de la propuesta educativa.

Existe una conciencia de una educación más creativa, de una educación que sea un instrumento básico para valorar y defender su cultura propia, pero eso no llegó a concretarse de forma amplia. El caso más significativo es el de las carencias en la educación indígena.

Hoy día, hay un reconocimiento de la importancia de un programa de educación bilingüe en general, y de la utilización del guaraní como lengua de enseñanza y enseñada, en particular en las zonas rurales. Pero existe todavía una falta de claridad en el desarrollo del programa y una visión restringida acerca de la educación bilingüe. La mayoría de los actores la limita a la enseñanza del idioma y la aísla del contexto sociocultural....".

Dentro de las recomendaciones de este informe encontramos: "En la gestión de la política educativa se debe dilucidar soluciones más flexibles, descentralizadas que permitan a las comunidades locales, decidir de forma solidaria sobre los objetivos, sobre la forma de adecuar la educación a su entorno, etc. "...El desafío de encontrar una propuesta educativa como repuesta a la construcción de un modelo de sociedad es particularmente urgente por algunos sectores como el campo o las comunidades indígenas. La situación de las escuelas rurales merece un análisis más profundo. Se puede pensar que, si dentro de los 10 próximos años el Estado no llega a ofrecer un servicio de calidad en los asentamientos rurales, el problema de la migración de los jóvenes campesinos hacia la ciudad produciría un problema más importante en los

[24] D. Demelenne, "Consultoría sobre los principales determinantes de desempeño (escolares y sociales) de las escuelas de alto riesgo".
[25] MEC, "Educación para todos. Evaluación año 2000"

centros urbanos: falta de infraestructura, escuelas sobrepobladas, formación escolar incapaz de preparar para un empleo, violencia. Ofrecer un servicio equitativo y de calidad en las zonas rurales de poca densidad de población no es simple, pero en el contexto socioeconómico del Paraguay, debemos pensar hacia dónde apuntar el desarrollo.

En cuanto a la situación de las comunidades indígenas, se puede pensar que el desafío es más grande todavía, por la cantidad de etnias y grupos lingüísticos diferentes. Considerando que la cantidad de personas afectadas es baja, se podría iniciar una estrategia con organizaciones no gubernamentales trabajando este tema, partiendo del reconocimiento y tratando de coordinar esfuerzos.

Orientar la estrategia de capacitación del docente hacia el fortalecimiento del mismo en su quehacer implica, no tanto el conocimiento de un nuevo modelo, sino la capacidad de ubicarse dentro de este modelo. Ver en qué esta nueva propuesta le puede ayudar en la complejidad de su trabajo cotidiano".

Estas diferentes recomendaciones apuntan a fortalecer la legitimidad de la reforma, trabajando las dimensiones sociales, culturales y pedagógicas de la educación.

3 Los programas de fortalecimiento.

La tercera etapa se inicia con los resultados- evaluación de varios programas EPT, MEC-BID, Escuelas Activas. Sumando estos resultados con las dificultades de desarrollar algunas estrategias se decidió, en esta tercera etapa de la Reforma, centrar el desarrollo de las políticas educativas en el fortalecimiento y la focalización. Son tres los programas diseñados en esta última parte de la Reforma: el programa de fortalecimiento de la Educación Inicial, el programa Escuela Viva y la Reforma Joven o MECES II. Presentamos con más detalle el Programa Escuela Viva que se centra en el mejoramiento de la Educación Escolar Básica. Es un programa de fortalecimiento de la Reforma Educativa que plantea una estrategia diferenciada que discrimina a favor de las escuelas que más lo necesitan.[26]

Objetivo general[27]:
El objetivo general del Programa es mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país.

Líneas de acción:
- Intervenciones en escuelas básicas (en 150 escuelas urbanas y 1000 escuelas rurales que más lo necesitan).
- Mejoramiento de la formación inicial de los maestros.

[26] "Tríptico de presentación del Programa" UCP 2001.
[27] Manual Operativo UCP/MEC/BID 2001.

- Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la EEB.
- Apoyo estratégico a las acciones del MEC.

Los tres programas tienen como características de proponer estrategias:

- Focalizadas (a una parte de la población o de las escuelas),
- Localizadas (proponiendo intervenciones diferenciadas en zonas rurales, urbanas, etc.),
- Centradas en procesos de mejoramiento o fortalecimiento (apoyándose sobre las acciones desarrolladas durante las otras etapas de la reforma).
- Los indicadores para seleccionar las escuelas focalizadas se centran en general en la repitencia, deserción y nivel de formación docente.

Otros programas

Se ha iniciado la reforma del curriculum y programas de educación de jóvenes y adultos, a través de los programas:

- Programa de Paraguay (PRODEPA Ko'é Pyahú) que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Dicho programa está dirigido al cambio integral de la educación de jóvenes y adultos en Paraguay.

- Bi-alfabetización castellano-guaraní en género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación; cuenta con el respaldo del MEC, CEPAL, CECTEC y Secretaría de la Mujer. Se trata de un método de alfabetización bilingüe simultáneo para el logro de una estrategia nacional e interinstitucional de lucha contra la pobreza, el desarrollo productivo y micro empresarial para las poblaciones rurales más necesitadas del interior.

- Fortalecimiento del Programa Centros Integrados de Acción Comunitaria (CIAC), abarcando a 35 comunidades, con 38 proyectos productivos en ejecución, beneficiando en forma directa a 1.750 familias e indirectamente a 27.500 personas, lográndose una mayor participación de la comunidad en el trabajo conjunto.

Coordinación con otras instituciones

A nivel Interinstitucional, entre los diversos sectores del Gobierno se encuentra en marcha el Programa ENREPD (Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad) como una política intersectorial, involucrando en su proceso de diagnóstico y diseño, además de a los organismos gubernamentales, a representantes de todas las instancias representativas de la sociedad (públicas, privadas, civiles). Este programa cuenta con el apoyo del PNUD y la cooperación del BID, el Banco Mundial, la Fundación Konrad Adenauer y la OIT.

CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA BÁSICA RURAL DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 A LA FECHA

1 ¿Educación campesina o educación para los campesinos?[28].

Ubaldo Chamorro, especialista en educación, afirmaba que: "en el proceso de desarrollo paraguayo no existen hechos y/o procesos que permitan hablar de una educación indígena y/o campesina en sentido estricto, salvo excepciones puntuales en ciertos períodos históricos. El hecho obedece a una misma causa: el sometimiento económico, social y cultural al que históricamente fueron sometidos estos dos sectores poblacionales del país."

"La tendencia de los procesos educativos implementados se adscribían, en general, a lo que se puede denominar "educación para el indígena y/o para el campesino", y en algunas pocas ocasiones se le podría adscribir a una "educación indígena y/o campesina", es decir, emergida desde y por los indígenas y/o campesinos".

"Uno de los indicadores de verificación que sustenta o valida la afirmación del parágrafo anterior constituye el idioma priorizado en ambas posturas, la educación para la población campesina se vehicula en español y la educación campesina en guaraní, y el español se estudia como segunda lengua".

"Esta visión explicitada se constata en cualquier texto de la historiografía paraguaya. Así, cuando hablaban de la educación indígena en el período colonial se describía aquella educación que la Iglesia y/o la Corona española ofrecía al indígena. En períodos históricos posteriores se evidencia la misma tendencia, salvo algunos procesos focalizados en algunas etapas del desarrollo histórico y social del país. Así se constata, en el Congreso Pedagógico de 1904, donde Ramón I. Cardozo esbozó lo que debería ser la educación para la población rural campesina; lo mismo ocurre en el corto período de la revolución febrerista, y en el desarrollo de las Ligas Agrarias Campesinas, en la década del 60 al 70, cuya experiencia educativa constituyó uno de los procesos educativos del sector campesino desarrollado en forma sistemática en contraposición a la oferta educativa oficial".

"En los sucesivos procesos de reforma, que preceden a la reforma educativa actual, también se evidencia la tendencia a la educación para el sector rural o campesino. Así también la misma reforma actual, aunque reconoce la diversidad poblacional y la necesidad de adecuarse al sujeto de la educación que en el caso de Paraguay no conforma un solo perfil, su oferta educativa sigue siendo uniforme para todo el país. Romper este condicionante no es fácil, así lo demuestra la implementación de las modalidades "guaraní hablante" e "hispano hablante" ofertadas desde la Reforma Educativa como una forma de reconocer y asumir el bilingüismo paraguayo".

[28] Foro Nacional de Educación Rural, Asunción diciembre de 2000, Síntesis de la ponencia de Ubaldo Chamorro, especialista en educación.

2 El Programa Educativo del Movimiento Fe y Alegría

Antecedentes

Fe y Alegría es una institución dentro de un movimiento nacido en Paraguay en 1992, a partir de la iniciativa de la Orden de los Jesuitas del Paraguay, con una larga y reconocida tradición en el campo de la educación formal e informal en el país y en América Latina.

Sus intenciones son las de promover la formación de hombres y mujeres nuevos, conscientes de sus potencialidades y de la realidad que les rodea, abierto a la trascendencia, como agentes del cambio y protagonistas de su propio desarrollo. Asimismo, se propone contribuir a la creación de una sociedad nueva en la que sus estructuras hagan posible el compromiso de una fe cristiana en obras de amor y justicia, por una parte. La acción educativa de Fe y Alegría está enmarcada en la reforma de la educación paraguaya a través de tres programas:

1. Programa de Educación Formal desarrollado en las escuelas suburbanas de Asunción y del área metropolitana: San Lorenzo, Mariano Roque Alonso, Luque, Capiatá, Areguá, Benjamín Aceval (Chaco).
2. Programa de Educación Rural Bilingüe Intercultural (PREBI), en los departamentos de Concepción, San Pedro, Misiones y Caaguazú,
3. Programa de Educación de Jóvenes y Adultos: Programa de Educación Rural Bilingüe Intercultural por Radio (PREBIR), en 10 departamentos.

De hecho en Paraguay, el sector campesino fue el sector privilegiado de Fe y Alegría como punto de partida para la promoción de los más pobres en el Paraguay.

PREBIR.

El PREBIR inicia sus actividades en enero del año 1993.

La comunidad es el centro de la acción educativa del PREBIR. El programa intenta ser un instrumento vinculante de los miembros de la comunidad, para el intercambio solidario de los saberes y experiencias y la valoración y apropiación de los mismos buscando siempre el beneficio de todos.

Objetivos:
- Concienciar sobre la necesidad de recuperar los valores culturales fortaleciendo la identidad del campesino/a paraguayo/a.
- Capacitar para el uso de las lenguas oficiales (en forma oral y escrita) en situaciones presentadas.
- Incentivar la diversificación de la producción agropecuaria priorizando el autoconsumo.

- Interpretar los problemas sociales actuando para la transformación de los mismos.
- Motivar la creación y el fortalecimiento de grupos solidarios con miras a las acciones comunitarias.

El Programa consta de tres niveles:

- la primera, de *Alfabetización* con dos ciclos;
- la etapa del *Básico I*, ofrece educación complementaria con dos ciclos más.
- la tercera etapa, el *Básico II* que agrega seis ciclos al programa educativo. En esta etapa la formación y capacitación se concretiza en la elaboración de proyectos de transformación.

Características del Programa

- El PREBIR, utiliza el Sistema ECCA (Emisora Cultural Canaria), basada en estos pilares fundamentales: *La clase radiofónica:* **c**onsistente en la emisión diaria de clases, de lunes a viernes a través de una emisora radial, por espacio de 30 minutos para cada ciclo. *El esquema de clase o cartilla: c*onsistente en un material preparado por el equipo central para cada día de clase que permite al alumno el seguimiento de las clases desde su domicilio o lugar de trabajo, sin mayores necesidades que los útiles necesarios para escribir, como lápiz o borrador. *El aty semanal* (encuentro semanal), que es una modalidad pedagógica que permite la integración de los conocimientos teóricos con la actividad práctica.
- A través del método integrado, los contenidos se desarrollan por ejes temáticos. Estos ejes temáticos se fijan respondiendo a las expectativas de los alumnos, aplicando el método de la reflexión-acción.
- En la Educación Básica de Adultos II, la opción metodológica de trabajo es la estructura modular denominada Módulos por Objeto de Transformación a través de Proyectos.
- El curriculum es bilingüe, donde el guaraní es la primera lengua.

Población beneficiaria

Participan del Programa los mayores de 15 años analfabetos absolutos y funcionales fundamentalmente. Por las características mismas del Programa, centrada en la escolarización básica, la necesidad de una educación permanente y la dinamización del ámbito comunitario para acciones transformadoras, el programa se abre, no solo a los analfabetos, sino también a aquellos que sienten interés o están motivados para generar cambios para el mejoramiento de la calidad de vida desde lo comunitario. En 2004 lo integran 4.907 participantes, 42 Educadores Comunitarios y 640 Pytyvõhára (voluntarios), en 493 comunidades de 10 departamentos.

PREBI.

Fe y Alegría desarrolla también una propuesta para Educación Escolar Básica: el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural que cuenta con 14 escuelas primarias (3 con el tercer ciclo). Son todas escuelas ubicadas en asentamientos campesinos, desarrollándose en la modalidad Guaraní Hablante.

3 Plan de educación Bilingüe Guaraní Hablantes

La Reforma Educativa actual implementa el Programa de Educación Bilingüe de Mantenimiento, dentro del cual la lengua guaraní abandona su condición de oralidad y marginalidad en las aulas para convertirse en lengua didáctica de los niños del Paraguay.

Este programa cuenta con dos modalidades: para hispanohablantes, el idioma de instrucción es el castellano, como lengua materna y el guaraní como segunda lengua; para guaraní hablantes: la instrucción se realiza en guaraní, como lengua materna y en castellano como segunda lengua.

El programa se propone, a través de estas modalidades, lograr “bilingües coordinados” al termino de la Educación Escolar Básica. Más aún, su propósito es llegar a la Educación Secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario conforme al avance del proceso de implementación del plan de las necesidades del país.

Población beneficiaria

La modalidad para guaraní hablantes, - parte del Plan Nacional de Educación Bilingüe -, se inició en 118 escuelas de nueve departamentos y actualmente cuenta con 374 escuelas. Esta cantidad va disminuyendo por diferentes motivos que se explica en la parte relativa a la evaluación.

Cuadro 20. Cantidad de escuelas guaraní hablantes.

	1994	**1997**	**1999**	**2000**
	Cantidad de escuelas			
Total	118	68	427	374

Fuente MEC .

Metodología

La propuesta[29] de educación bilingüe para el sector campesino y popular urbano del Paraguay que queremos, se basa en el modelo de "educación bilingüe de mantenimiento", en la que la institución se lleva a cabo en guaraní, en los tres primeros grados de la escuela primaria, aprendiendo los rudimentos de varias asignaturas, al mismo tiempo que el niño/a se adapta a sus compañeros y a ese nuevo estilo de funcionar y aprender por un lado. Por el otro, también se enseña progresivamente el castellano como segunda lengua hasta finalizar el tercer grado. Es decir, los alumnos son alfabetizados en su lengua materna, al mismo tiempo que van aprendiendo a hablar en castellano. Una vez realizado el proceso de aprendizaje de lectura y escritura en su propia lengua, los niños aprenden en el segundo grado a leer y escribir también en castellano. Mediante el esfuerzo propio de elaboración y uso sistemático del idioma el alumno adquiere la habilidad lingüística de comparar la gramática y la sintaxis de ambas lenguas y a entender como un medio relacional y de significados, en vez de repetir de memoria largos listados de términos sin sentido para su temprana experiencia de vida y de conocimientos. Si el contenido programático de la educación se adecua al mundo cotidiano del niño, entonces tendrían más significado y utilidad, asignaturas como Lenguaje, Ciencias, Historia o Aritmética, entre otras.

4 Programa Escuela Activa Mitâ Irû.

Se enmarca dentro de la búsqueda de respuestas alternativas a la problemática educativa del país, y particularmente la del área rural, donde el déficit educativo es más agudo, sobre todo en las zonas más alejadas en donde perviven unas 800 escuelas con la modalidad de plurigrado. De esta forma, el programa pretende ofrecer alternativas de aprendizaje a las escuelas con la modalidad de plurigrado y posibilitar ofertas diferenciadas y de calidad para niños/as de zonas rurales y urbanas.

El Programa Escuela Activa "Mita iru" se propone responder a la necesidad concreta de las escuelas rurales en la perspectiva de asegurar el derecho a la educación básica, en el marco y desde el concepto de la Educación Básica para Todos.

Es un emprendimiento del Ministerio de Educación y Cultura, (MEC), con el apoyo del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y Primaria, (Proyecto BID-MEC) y el UNICEF, enmarcado dentro del desarrollo de experiencias alternativas, demostrativas, en relación con la ampliación y el mejoramiento de la educación primaria. Al final a estas tres instituciones se agregó Plan Paraguay.

El Programa Escuela Activa Mitâ Irû, tiene como objetivos :

1. Desarrollar procesos de aprendizaje centrados en los niños/as, como proceso activo y participativo.

[29] Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay (PEEBIP) MEC 1991.

2. Transformar los roles y estrategias pedagógicas de los maestros (pytyvohara): de un rol de transmisor y centro del saber, a un rol de animador y generador de procesos de construcción de conocimiento.

3. Recuperar el protagonismo de educadores, educandos y padres de familias en la gestión educativa.

4. Cualificar la acción de los agentes administrativos, cambiar su rol de fiscalizador a asesor y apoyo pedagógico del maestro;

5. Fortalecer las relaciones entre las escuelas y las comunidades y de esta forma vincular activamente a la comunidad en los procesos educativos de sus hijos;

6. Coadyuvar al sistema educativo para alcanzar la escolaridad completa; disminuir la repitencia y deserción escolar; mejorar logros de aprendizaje; mejorar la equidad en las escuelas rurales .

Metodología:

- Las estrategias de acción están sustentadas en cinco componentes: i) Capacitación y seguimiento; b) Curriculo; c) Administrativo-organizativo, d) Comunitario y e) Evaluativo.

- En la Escuela Activa, los componentes son espacios flexibles, que buscan la participación de todos. Definidos como espacios abiertos, de interacción entre los diferentes actores, los componentes cumplen, dentro del Programa Escuela Activa, una función dinámica. Como cada actor cumple un rol distinto y tiene intereses diferentes, es importante que existan lugares comunes, puntos de encuentro para confrontar sus ideas con los demás, definir una estrategia y ponerse de acuerdo sobre los principales problemas de su escuela"[30]

- La implicación progresiva de la totalidad de los actores (docentes, padres, niños/as y directores) se hace mediante una participación efectiva dentro de los 5 componentes del programa, cuyos ejes responden a las siguientes preguntas:
  - COMPONENTE CURRICULAR *¿Qué aprender y cómo*?,
  - COMPONENTE DE CAPACITACIÓN *¿Cómo adquirir las capacidades necesarias para un aprendizaje significativo?*
  - COMPONENTE ADMINISTRATIVO *¿Cómo organizar la gestión educativa en forma eficiente?*,
  - COMPONENTE COMUNITARIO *¿Cuáles son los conocimientos útiles y pertinentes para nuestra comunidad?*
  - COMPONENTE EVALUATIVO *¿Cómo medir los cambios que se han logrado a través del programa?*

[30] "Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa" MEC, MEC BID, UNICEF 1999.

- El Programa Escuela Activa basa su acción en el respeto a estos principios:
  - Partir de los conocimientos previos de todos los actores.
  - Dar importancia a la participación y a la experimentación.
  - Favorecer el aprendizaje social a través del trabajo en grupo y la confrontación de ideas.
  - Desarrollar la responsabilidad a través de compromisos concretos.
  - Construir el auto-aprendizaje a través una dinámica de evaluación permanente y participativa.

Estos principios pueden ponerse en práctica solamente a través de la construcción de un programa sistemático que requiere de un lapso importante. Por ello, la implementación de la Escuela Activa contempla tres etapas, cada una tiene una duración de aproximadamente un año.

1. Etapa de INICIO: En ésta se crean las condiciones para que emerjan y se expresen las expectativas y necesidades de todos los sujetos involucrados en el proceso educativo (alumnos, docentes, administradores y padres/madres de familia). Este proceso desemboca en la definición de los compromisos de parte de sus actores y en el establecimiento de las diferentes instancias de trabajo.

2. Etapa de CONSOLIDACION: se orienta a la adecuación del Programa para su inserción en la comunidad y a la definición de planes de trabajo de cada componente.

3. Etapa de EVALUACION: En su desarrollo se crean las condiciones e instrumentos para visualizar el impacto del programa dentro de la comunidad y en los procesos de desarrollo personal y colectivo de los actores involucrados. Además, se orienta a la percepción de la consistencia, sustentabilidad de la acción realizada y en su posibilidad de réplica.

Cada una de estas etapas se divide en tres sub-etapas: planificación, aplicación y evaluación”[31]

Población beneficiaria
El programa se desarrolla en 203 escuelas de 4 departamentos del país.

[31] “Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa” MEC, MEC BID, UNICEF 1999..

5 Programa Escuela Viva Hekokatúva, Sub componente 'Mejoramiento de las escuelas rurales".

Como se vio en la última etapa del proceso de la Reforma Educativa, Escuela Viva aparece como un programa de fortalecimiento de la Educación Escolar Básica, que plantea una estrategia diferenciada por medio de la discriminación a favor de las escuelas que más lo necesitan.[32]

Este programa a su vez se organiza en diferentes componentes y sub componentes, dentro de los cuales se cuenta el sub componente 1000 escuelas rurales, que tiene como objetivo: *"Implementar en el sistema educativo una propuesta pedagógica bilingüe focalizada en 1000 escuelas rurales; con el fin de mejorar los aprendizajes en las áreas de Matemáticas, Comunicación y Ciencias Naturales, de alumnos y alumnas del 1º y 2º ciclo de la EEB, fortaleciendo la puesta en práctica de la Reforma Educativa"*[33].

Antecedentes

El diseño de este programa se realizó teniendo en cuenta el resultado de las experiencias anteriores (el programa Escuela Viva, el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural Radial (PREBIR) de Fe y Alegría, el Programa Escuelas Guaraní Hablantes, el proyecto Escuelas de Alto Riesgo Educativo, etc.)

Población beneficiaria: Criterios de elegibilidad

- Los criterios utilizados para la selección de las 1.000 escuelas rurales de alto riesgo educativo son: alto porcentaje de cargos ocupados por maestros no titulados (mayor o igual a 50%); alto porcentaje de repitencia (9% y más); y deserción (6% y más), bajo rendimiento, una o más NBI, infraestructura precaria (sin luz, agua, sanitario) existencia de ACE (no excluyente) y tipo de acceso.

- El ingreso de las escuelas al programa se va realizando por área y no por escuela. El criterio para seleccionar un área es el mayor número de escuela de alto riesgo educativo en esas áreas (30% ó más).

Metodología

Los fundamentos pedagógicos del programa se sustentan en:

- La concepción de escuela como realidad contextualizada, espacio de construcción social y colectiva donde se articulan las expectativas de los estamentos que proponen las políticas educativas y las aspiraciones, necesidades de las familias y comunidades, donde la acción de cada actor no es la sumatoria de esfuerzos

[32] "Tríptico de presentación del Programa" UCP 2001.
[33] Ibid.

parciales sino que es el lugar de encuentro de esfuerzos colectivos y mancomunados.

- La concepción sistémica, contextualizada y constructivista de la gestión institucional basada en un saber sobre la situación en la que se interviene y no un saber meramente técnico, gestión como la capacidad de crear condiciones para que algo inédito suceda a partir de la percepción de las diversas situaciones cotidianas enfatizando el papel de la intencionalidad pedagógica, donde el directivo desarrolla saberes teóricos e instrumentales para " leer" y abordar problemáticas en el contexto particular de sus instituciones y los relacionados con la comprensión de la importancia de su función en dicho contexto.

- La concepción de aprendizaje y de enseñanza constructivista, basada en los siguientes principios; el conocimiento se construye a partir de la acción: es la acción la que permite al sujeto establecer (construir) los nexos entre los objetos del mundo, entre sí mismo y esos objetos que, al interiorizarse, reflexionarse y abstraerse, configura el conocimiento del sujeto.

- La concepción de familia como espacio fundamental en los procesos de desarrollo del niño y la niña , portadora de valores, identidad, normas, saberes, afectos, expectativas. Estos elementos son partes constitutivas de un modelo educativo. Este modelo a veces es distinto al modelo educativo escolar, lo que genera tensiones o conflictos en el niño. El desafío es, entonces, encontrar los puntos de articulación, diálogo, concertaciones entre ambos modelos e integrarlos al proyecto educativo colectivo.

- una concepción de "niño competente" donde la competencia se define[34] como un conjunto de aptitudes (saberes, saber hacer, saber ser, saber vivir juntos[35]) necesarias para realizar una tarea y resolver problemas de un campo determinado. Es así que el concepto de competencias es más bien la capacidad de movilizar diversos recursos de conocimientos, para hacer frente a una situación de qué hacer con la acumulación de saberes, por ejemplo. De esta forma "un niño competente" dentro de la perspectiva del programa es un niño capaz de movilizar sus diferentes saberes para solucionar problemas concretos que se presentan en su vida cotidiana. Visto de esta forma, el aprendizaje aparece como una herramienta al servicio de un proyecto de mejoramiento de la calidad de vida.

- Podemos percibir también que este concepto de competencia no puede reducirse al alumno solo, sino a la totalidad de los actores involucrados en el proceso de educación, donde para cumplir con los compromisos y metas de mejoramiento definidos, cada actor (docentes, directores, y padres) deben ser capaces de resolver los desafíos concretos y cotidianos de un proyecto educativo local.

[34] "Les pratiques de formation à l'enseigenement au coeur de la formation profesionnelle des futurs enseignants" Leopold Paquay, 1995.
[35] Ver los cuatro pilares del conocimiento de J. Delors "La educación encierra un tesoro" UNESCO 1996.

En esta perspectiva, el contexto y la cultura local aparecen como un nivel imprescindible sobre el cual se construyen todos procesos educativos.
La propuesta de Educación Bilingüe se inscribe igualmente dentro de esta dinámica donde el niño, integrándose en la sociedad, es siempre el centro, y el proceso se realiza desde el centro hacia afuera, "captando, procesando, integrando lo otro a partir de sus categorías cognitivas con su sistema de comunicación y a partir de su forma de simbolización"[36].

Eso implica que la implementación de una propuesta de educación bilingüe intercultural, como propone el objetivo de este sub componente, implica por lo menos tres desafíos distintos:

1. Construir el proceso de aprendizaje a partir del *idioma materno* de los niños/as, -en el caso de las escuelas rurales muchas veces en Guaraní -. Pero para determinarlo de forma más precisa, el programa diseñó un test socio lingüístico[37] que sirve de pretexto para negociar con los docentes y la comunidad el idioma de inicio del proceso de enseñanza.

2. Diseñar un proceso de enseñanza de los dos idiomas nacionales, de acuerdo al enfoque pedagógico del programa y al grado de bilingüismo que manejan los niños a entrar en la escuela.

3. Implementar una propuesta intercultural donde, en el caso de Paraguay, la cultura del alumno no se determina tanto por el idioma hablado en su casa, sino más bien en su grupo de pertenencia, en función de una tipología similar a la presentada en el capítulo 1 (campesinos tradicionales, comunidades indígenas, productores agroindustriales, urbanos marginales, urbanos administrativos...). Tener en cuenta la realidad cultural del niño o de la niña no pasa tanto por enseñarle en su idioma materno, sino también en la capacidad de cada docente de tener en cuenta la historia propia de cada uno (definida por su realidad socio cultural).

Para lograr esta propuesta pedagógica el programa se implementa a través de cuatro líneas de acción:

1. El mejoramiento de la gestión que apunta a incrementar la eficiencia de la institución escolar, a través de un mejor aprovechamiento de los recursos locales y un involucramiento progresivo de todos los actores en la definición del proyecto educativo de la comunidad: ¿Cuáles son los conocimientos útiles y pertinentes para la comunidad y como adquirirlos?

[36] Ingrid Jung "Propuesta de formación del maestro bilingüe" en Foro Educativo 1994.
[37] Esta propuesta es parte de un plan piloto iniciado en 2003 y que poco a poco se va generalizado a la totalidad de las escuelas del sub componente escuelas rurales.

2. La transformación pedagógica centrada en la capacidad del docente de definir "¿Qué hacer en contextos específicos?, lo que implica la capacidad de analizar su propia práctica, identificar sus necesidades y adquirir las competencias necesarias para lograr los objetivos y metas definidas (incluyendo el mejoramiento del aprendizaje en las cuatro competencias básicas). Como apoyo a este proceso de transformación, además de la propuesta de capacitación y acompañamiento, el programa tiene previsto la entrega de materiales de aprendizaje, la incorporación de bibliotecas de aula y rincones de aprendizaje y la creación de programas de noticieros radiales.

3. La participación de la familia y comunidad con el objetivo de transformar la escuela en un centro de iniciativa comunitaria. Esta propuesta apunta a fortalecer el papel de los padres como educadores fortaleciendo los procesos iniciados desde la casa, articulando estos procesos con los desarrollados en la escuela por el equipo de docentes y, finalmente, inscribiéndolos dentro de un proceso de negociación y toma de decisión en un proyecto educativo único. Definido de esta forma, la casa y la escuela aparecen como dos espacios específicos y complementarios.

4. La participación del niño. La participación de los niños se fundamenta en los principios pedagógicos: *un niño protagonista de su aprendizaje*. Pero también se basa en los principios "democráticos": *reconocer el niño como sujeto de derecho capaz de participar en los procesos de decisión de su escuela*. Los alumnos empiezan a participar de forma progresiva en su grado para constituir poco a poco grupos de trabajo (comités) alrededor de elementos que ellos quieren mejorar dentro de su escuela. A partir de estas primeras experiencias, el segundo año se constituye el Gobierno Escolar, espacio de participación , de decisión y de acción de todos los alumnos. Podemos definir la finalidad del proyecto de los alumnos como un proceso de motivación, de aprendizaje de la vida colectiva.

En el desarrollo del programa, estas cuatro líneas de acción a su vez se articulan alrededor de espacios o estrategias como el Aty Guasu (Asamblea Comunitaria), el Equipo de Gestión Escolar (EGE) o el Proyecto Educativo Institucional, entre otros.

Sistema de implementación

La implementación del programa se realiza de forma progresiva y sistemática, tomando en cuenta los pasos necesarios para producir un cambio o mejoramiento. Este proceso se dividió en tres etapas.

Etapa 1. Sensibilización

Comprende la etapa de apropiación de los principios del programa, la definición de compromisos colectivos y la construcción de una visión conjunta.

Etapa 2: Instalación y desarrollo

Una vez consolidada la base necesaria, la comunidad educativa trabaja para producir los cambios o innovaciones necesarias para mejorar la calidad educativa. Esta etapa se inicia con la definición de planes de trabajo tanto al nivel de los docentes (círculos de aprendizaje), de los padres (asociaciones cooperadoras de padres), de los alumnos (Consejo Escolar), como de la escuela (proyecto educativo institucional). En un segundo momento cada grupo realizará el desarrollo de las actividades previstas.

Etapa 3: Evaluación y consolidación

Durante su desarrollo se crean las condiciones e instrumentos para visualizar los cambios y el impacto del programa dentro de la comunidad y en los procesos de desarrollo personal y colectivo de los actores involucrados.

- Informar a las diferentes personas e instituciones involucradas de los resultados del programa.
- Dar herramientas y consensuar una propuesta de evaluación de acuerdo con el contexto y las necesidades locales.

6 Síntesis de las diferentes propuestas.

Analizando estos diferentes programas, podemos ver que en cuanto a las estrategias:

- Todos los programas diseñan e integran materiales didácticos específicos para la zona, apuntando a un cambio de relación pedagógica entre el docente y el alumno.

- En la elaboración de estos materiales pocos programas integran realmente la dimensión bilingüe. Salvo en el caso de los programas de Fe y Alegría, existen pocos materiales en guaraní o bilingües.

- En cuanto a la entrega de recursos (infraestructura), aparece el concepto de cumplir con necesidades básicas de enseñanza (dotar a las escuelas de agua, baños, aulas suficientes), antes de intervenir en la parte pedagógica.

- Si la mayoría de los programas contemplan el diseño de sistemas de capacitación para docentes y directores, pocos son los programas que tienen intervenciones directas con los niños. En los diseños, el niño/a o estudiante aparece más bien como el resultado de la intervención que como el sujeto.

- El trabajo con padres, madres y la comunidad presenta connotaciones diferentes. Si todos los programas integran el trabajo y el fortalecimiento de las comunidades o asociaciones, también se debería plantear tareas con los padres y las madres en sus roles de educadores/as.

- Las estrategias de trabajo con la comunidad también son variables. Para algunos programas la comunidad se limita a la comunidad educativa (docentes, padres, directores, alumnos), cuando para otros es el conjunto de personas viviendo

alrededor de la escuela (el PREBIR por ejemplo desarrolla estrategias con los jóvenes, etc.). La comunidad a veces incluye instituciones publicas y privadas.

- Los espacios de participación y la definición de proyectos (educativos, comunitarios, etc.) aparecen en casi todos los programas, pero en algunos como un supuesto sobre el cual se construye la estrategia de intervención, cuando en otros son el resultado final de esta misma estrategia.

De esta forma, podemos decir que estos programas son un intento de construir una repuesta para responder a los desafíos planteados por la realidad social y educativa definida en los capítulos anteriores. En un primer momento, los esfuerzos se centraron en "poner las escuelas en condición de funcionamiento" o dar legitimidad a una propuesta educativa en las zonas rurales. A través de estos esfuerzos, se van diseñando los rasgos de una educación para la población rural paraguaya, pero quedan desafíos pendientes dentro de los cuales se cuentan la implementación de una verdadera propuesta bilingüe e intercultural y el diseño de una verdadera política para las escuelas plurigrado, que en algunas zonas representan más del 30% de las instituciones escolares.

7 Desafíos a asumir

Para profundizar en los datos desarrollados en este informe, se realizó una mesa de discusión con representantes del Consejo Nacional de Educación y Cultura, de los diferentes programas de Educación Rural (Fe y Alegría, Escuela Activa, Escuela Viva, Escuelas Agrícolas) y del Ministerio de Educación y Cultura. Podemos traducir las conclusiones de esta mesa en desafíos a asumir para potenciar una política de educación para la población rural en Paraguay:

1. Diseñar Programas de Educación para la población rural a partir de las necesidades y realidades locales y no a partir de las prioridades de los organismos financiadores.
2. Pensar un modelo de escuela rural capaz de construir procesos de mejoramiento de la calidad de vida de las diferentes comunidades rurales (en cuanto a fortalecer las capacidades de organizarse, decidir, definir modelos de producción adecuados, etc.). En este sentido es importante también pensar la escuela como un espacio de debate y de reflexión y no como un simple instrumento de transmisión y reproducción.
3. Este modelo no puede ser aislado de un proyecto de sociedad basado en el respeto de las diferentes culturas y la construcción de sistema de producción sustentable.
4. Los cambios se inician desde el nivel local pero deben afectar a la totalidad del sistema educativo.
5. Definir mejor el quehacer de un docente rural, la forma de fortalecer y de reconocerlo.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

El Paraguay es un país con un fuerte crecimiento demográfico y una población rural que representa el 43% de la población total, lo que representa una disminución de 7 puntos durante la ultima década. Estos datos reflejan los cambios socio culturales e institucionales por los que atraviesa la sociedad paraguaya: proceso de urbanización, de democratización, de institucionalización, etc.

Dentro de las características analizadas, tres elementos llaman la atención. El primero de ellos es la fuerte movilidad que existe al nivel de la población rural, movilidad que no se traduce necesariamente por una migración del campo a la ciudad, sino también por una migración temporal de uno de los miembros de la familia por motivo de trabajo o de estudio. Este último elemento es particularmente interesante con relación a la problemática abordada en este informe. Otra característica es la diversidad cultural de la población rural, entendiendo la cultura como relacionada con diferentes formas de producir y no solamente relacionada con aspectos étnicos o lingüísticos. Si bien existen en Paraguay varias propuestas de educación intercultural, falta profundizar en la capacidad de la escuela para integrar estas diversidades y generar propuestas de aprendizaje que fortalezcan las identidades y la convivencia en la diversidad. Finalmente, observamos que el 50% de la población paraguaya tiene menos que 20 años, lo que significa que hay un grupo importante que se encuentra en edad escolar, explicando así el fuerte crecimiento de la matricula estos diez últimos años. Sin embargo y paradójicamente, este grupo social tiene poco protagonismo en la sociedad paraguaya y menos aún en el campo, donde no hay muchas perspectivas sociales o laborales para los jóvenes. Es parte de la misión de la escuela incentivar y fortalecer este protagonismo, pero estas acciones podrían quedarse sin efecto si no se acompañan de otras iniciativas. Es así como para los jóvenes del campo un mayor nivel de estudio no significa una mayor posibilidad de conseguir un trabajo y menos aún un mayor incremento de sus ingresos.

Los jóvenes rurales tienen un promedio de tres años de estudio menos que los urbanos. Mayoritariamente hablan guaraní en su hogar y reciben una remuneración promedio en un 36% inferior con relación a la que reciben los jóvenes urbanos.

En el campo, desde temprana edad los niños dividen su tiempo entre la escuela y las tareas de la casa, lo que les deja poco tiempo para el juego. A partir de los 12 o 13 años ya asumen trabajos de adultos en la casa o en la chacra. Esto responde primeramente a pautas tradicionales de la cultura campesina, pero cada vez más a necesidades socio-económicas. En las familias numerosas del campo no hay suficiente dinero para enviar todos los niños a la escuela y si asisten lo hacen con muchas dificultades por causa de la desnutrición, problemas de salud o falta de insumos. Cada vez más, los directores de escuelas rurales deben asumir estos desafíos en la gestión de su institución movilizando recursos externos (vasos de leche de las gobernaciones, etc.) o internos (organización de meriendas comunitarias a partir de recursos locales).

Los datos económicos del país no son alentadores en cuanto a la posibilidad de revertir estas situaciones. Durante los últimos años el crecimiento económico fue más lento que el crecimiento demográfico, lo que se tradujo en un fuerte aumento de la población pobre, que supera los 40% de la población total en las zonas rurales, y una brecha cada vez más importante entre las familias más ricas y las familias más pobres, lo que hace del Paraguay el segundo país en cuanto a las desigualdades sociales.

El informe presenta también algunas características de las poblaciones pobres y extremamente pobres del campo Así, dentro de ellas observamos que el 94% de los pobres extremos rurales se dedican a la agricultura. El modelo económico paraguayo se sustenta en la producción y exportación agropecuarias. Es un modelo muy vulnerable a los factores climáticos y al cambio de los precios internacionales. El crecimiento del sector agroindustrial genera fuertes conflictos sociales y ambientales en un país con un débil grado de aplicación de normativas y sin políticas de desarrollo definidas. Estos cambios afectan al sistema de producción pero también al sistema social: conflictos de tierra, disminución de la mano de obra necesaria para la producción, contaminación ambiental, problemas graves de salud, etc. La falta de iniciativa del Estado en este tema favorece la falta de arraigo de las comunidades rurales.

Esta parte del informe finaliza con una reflexión sobre el papel de la escuela con relación a estos desafíos. Existen contribuciones interesantes de la pedagogía social que demuestran que la escuela puede contribuir a un mejor manejo de los recursos naturales, a la construcción de nuevas practicas sociales (más participativas, fortaleciendo la capacidad de tomar decisiones al nivel local, etc.), al fortalecimiento de las identidades culturales y a la recuperación de la legitimidad de las instituciones públicas.

El análisis del sistema educativo nos permitió ver que el Ministerio de Educación y Cultura administra el 87% de las escuelas del país y que el 76% de las escuelas de la Educación escolar Básica están ubicadas en la zona rural. Durante la última década uno de los mayores desafíos de este sistema educativo fue la fuerte expansión de la matrícula en el nivel de la Educación Primaria durante los primeros años y en los niveles de la educación inicial y media durante los últimos años. Para hacer frente a estos crecimientos de la demanda, el presupuesto dedicado a la educación resulta insuficiente. El 90% son gastos corrientes (la mayor parte para pagar salarios), lo que deja poca disponibilidad para la inversión y el desarrollo de servicios que contribuyen a mejorar la calidad de la enseñanza. Para cumplir con los objetivos de universalización de la matrícula, el sistema contrató a una cantidad importante de docentes, muchos de ellos, en las zonas rurales, sin formación académica.

El sistema actual presenta altos índices de ineficiencia: altas tasas de repitencia, de deserción y baja relación alumnos/ profesor. Estos indicadores demuestran la necesidad de políticas de fortalecimiento de la calidad de la educación y una reestructuración importante de los cargos docentes. Estas medidas deberían afectar de forma más fuerte a las escuelas rurales donde estas tasas son más altas Como

ejemplo podríamos señalar que, de 100 alumnos que inician la Educación Escolar Básica en la zona rural, menos de 10 terminan la Educación Media.

Profundizando estos datos al nivel de la educación para la población rural vimos que quedan diferencias importantes entre las zonas rurales y urbanas en cuanto al acceso, sobretodo en los nivel de Educación Inicial, del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media. Estas diferencias se dan fundamentalmente por problemas de infraestructura y socioeconómicos, pero también por pautas culturales (Ej.: *en la cultura tradicional el mejor lugar para educar un niño de menos de 5 años es en la casa con su mamá, en el campo no esta bien visto que una joven se vaya sola al colegio*).

La falta de formación inicial de los docentes rurales presenta también un desafío en cuanto al diseño de programas de capacitación de docentes en ejercicio. Además de este bajo nivel de formación de los docentes podríamos citar otros factores que afectan a la calidad del aprendizaje en las zonas rurales: la falta de adecuación de la enseñanza a las realidades locales, la dificultad de implementación de los programas que respetan el idioma maternal de los niños, entre otros
.
Aunque desde el inicio, la Reforma Educativa apuntó al desarrollo de una política educativa bilingüe e intercultural, se aprecia que su implementación se realizó de forma progresiva. Así distinguimos tres etapas:

- El inicio de la Reforma Educativa y el Programa Educación Para Todos (UNESCO). Esta etapa tuvo como objetivos diseñar las bases de la Reforma: definición de los fines de la Educación, promoción del acceso de los diferentes grupos sociales al sistema educativo, reorganización institucional, dotación de recursos de aprendizaje.
- El diseño y la implementación del plan estratégico 2020 y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) primera generación. Además de estos dos programas se diseñaron programas complementarios: Plan de educación bilingüe Guaraní Hablantes , Programa Escuela Activa Mitâ Irû, Escuelas de Alto Riesgo Educativo.
- El diseño y la implementación de los programas de fortalecimiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) segunda generación. A diferencia de los programas anteriores, estos desarrollan estrategias de focalización buscando llegar a las escuelas que más lo necesitan, dejando instaladas estrategias reales de mejoramiento de la calidad y de la equidad educativa.

En este proceso de implementación de la Reforma cabe notar que sólo a partir de diferentes evaluaciones realizadas en 1999, se toma conciencia de la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para las zonas rurales. Las conclusiones de estas evaluaciones planteaban la siguiente cuestión: “si en las condiciones actuales la oferta educativa en el campo es suficiente, no solamente en cantidad sino en calidad y en pertinencia a la propuesta educativa”. Por otro lado, las recomendaciones hablaban de

la necesidad de "... fortalecer la legitimidad de la reforma trabajando las dimensiones sociales, culturales y pedagógicas de la educación".

La descripción de los casos emblemáticos en educación para la población rural se inicia con una reflexión sobre la diferencia entre educación campesina y educación para los campesinos, observando que en Paraguay, salvo algunos intentos como las escuelitas campesinas de las Ligas Agrarias, la mayoría de los programas fueron proyectos de educación para los campesinos. Prueba de esto es que casi todos se desarrollaron en castellano cuando la mayor parte de las familias campesinas hablan Guaraní en sus hogares.

Las iniciativas presentadas son bastantes nuevas y aisladas una de la otra. La mesa de análisis organizada en el marco de esta investigación hizo aparecer la necesidad de sistematizarlas y confrontarlas porque, si es cierto que existe una conciencia progresiva de la importancia y de la especificidad de la educación para la población rural en Paraguay, falta profundizar en sus finalidades y estrategias. Dentro de los temas prioritarios cabe señalar la implementación de una propuesta bilingüe e intercultural y el diseño de una política para las escuelas plurigrado.

Durante mucho tiempo, las escuelas rurales, aunque mayoritarias en el sistema educativo, fueron olvidadas, consciente o inconscientemente, en el diseño de las políticas educativas. Los datos presentados en este informe y las iniciativas desarrolladas hacen ver la necesidad de:

1. Para hacer frente a los desafíos actuales del campo es necesario implementar programas específicos, pero también redefinir el paradigma de escuela que queremos para el sector rural.
2. En la construcción de este nuevo modelo, pensar en la escuela, no solamente en su dimensión pedagógica, sino también en su dimensión social, donde interactúan los diferentes actores de la comunidad educativa.
3. Hablar de la dimensión social de la escuela es afirmar su importancia como instrumento de desarrollo de una comunidad, donde la preocupación se centra en la pertinencia de los saberes desarrollados en relación a los diferentes desafíos sociales, culturales y ambientales, vividos en un contexto local y nacional preciso.
4. Las estrategias de intervención deben entonces apuntar al empoderamiento o desarrollo de competencias suficientes para permitir a cada uno de cumplir con su responsabilidad y ser protagonista en función de las metas consensuadas.
5. La capacitación, en este sentido, es percibida como un proceso reflexivo que permite a cada actor reflexionar sobre las experiencias desarrolladas y, a partir de esto, diseñar estrategias de mejoramiento.
6. Dentro de estas estrategias, centrar la reflexión sobre el aspecto técnico - pedagógico aparece como prioritario, teniendo en cuenta los indicadores de calidad observados. Pero este aspecto no puede ser aislado de un trabajo más importante sobre la finalidad de los procesos desarrollados.

CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Consorcio SER Tape'a. "Estudio sectorial sobre el sistema educacional en el Paraguay con énfasis en la EEB". Versión sintética final, Asunción, 1999.
- CPES "Análisis de la implementación de la modalidad Guaraní Hablante en la Educación Escolar Básica". Segundo Informe de Avance. Asunción, Febrero 2001.
- D. Demelenne y U. Chamorro. "Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa". MEC, MEC BID, UNICEF, Asunción, 1999.
- D. Demelenne. "Consultoría sobre los principales determinantes de desempeño (escolares y sociales) de las escuelas de alto riesgo". Consejo Nacional de Educación y Cultura, Asunción, 2004.
- D.Demelenne. "Demanda potencial de educación inicial y preescolar. Expectativas y necesidades de actores de 15 comunidades del Paraguay". MEC, Asunción, 2003.
- D.Demelenne y G. Cuadra. "Nota sectorial". BID, documento no publicado, 2003.
- D.Demelenne, D. García y C Gaspar. "Entre juventud que se mueve y juventud que se muere. Análisis de procesos de participación juvenil en el Paraguay". CIRD, Asunción, 2001.
- D.Demelenne, G.Friedheim y M. Renfeld. "Historias de desarrollo en Paraguay". A publicar, PNUD, 2004.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). "Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001". Asunción, 2002.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). "Juventud en cifras". Edición 2001 y 2003.
- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm
- Fundación en Alianza. "Reforma educativa compromiso de todos". Asunción 1992.
- Ingrid Jung. "Propuesta de formación del maestro bilingüe". En Foro Educativo, 1994.
- J.Delors coordinador. "La educación encierra un tesoro". UNESCO, 1996.
- Juan Eduardo García-Huidobro. Publicado en: Educación, pobreza y deserción escolar. UNICEF,Santiago, 2001.
- L. Galeano. "Movimiento Campesino hoy, conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política". Revista Web Novapolis, edición nº 2 de febrero 2003. "La cuestión agraria en Paraguay y el movimiento campesino". http://novapolis.pyglobal.com.
- Leopold Paquay. "Les pratiques de formation à l'enseigenement au coeur de la formation profesionnelle des futurs enseignants". Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, 1995.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). "Avances de la Reforma Educativa, perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya". Asunción, 1998.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). "Estadística Educativa. Anuario 1999 y 2000".Asunción.

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Plan estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío”. Asunción, 1997.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay”. Asunción, 1991.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). ”Educación para todos. Evaluación año 2000”. Asunción, 2000.
- PNUD. “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003”. Asunción 2003.
- R. Fogel, compilador. “La investigación acción participativa”. Editorial CERI, Asunción, 1998.
- Ramiro Domínguez. “El valle y la Loma: comunicación en comunidades rurales”. Editorial Emasa, Asunción, 1966.
- T.Palau. “Políticas agrarias en el Paraguay. Instrumento de discriminación” Revista Web Novapolis, edición nº 2 de febrero 2003. “La cuestión agraria en Paraguay y el movimiento campesino”. http://novapolis.pyglobal.com.
- Ubaldo Chamorro. “Caracterización de la educación en el contexto del desarrollo del Paraguay”. A publicar.
- V. Colbert y otros. “Evaluación de resultados e impacto del proyecto: escuela Activa Mitâ Irû”. MEC, Asunción, 2000.