

---

# TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

Fanni Muñoz - Manuel Iguíñiz



PARA LA POLÍTICA ES MUY IMPORTANTE el ordenamiento comparativo entre las diversas localidades en calidad de vida y educativa. La relación directa entre pobreza y calidad de la educación requiere un análisis específico en cada una de las regiones.

## 1. BRECHAS EN EL DESARROLLO EDUCATIVO EN LOS DEPARTAMENTOS Y PROVINCIAS

Los problemas de equidad afectan a sectores amplios y se refieren a desigualdades de calidad.

Veamos un índice de “desarrollo educativo” que hace una presentación de las desigualdades. Es el informe anual de UNICEF y el INEI (discontinuado después de 1997) denominado *Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer, 1996*, en el que se presentan ocho variables. En él “se muestran las grandes brechas y la existencia de la inequidad educativa a lo largo y ancho del país (...) reflejando la litorización del mayor desarrollo educativo del capital humano, que

\* Este artículo es parte de un trabajo mayor elaborado para la Facultad de Educación de la Universidad Cayetano Heredia con el apoyo de UNICEF.

FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍÑIZ

reside en las provincias de la franja costera, en contraste con aquellas provincias ubicadas en la sierra y selva del país”. El contraste también se da en un segundo nivel: al interior de la sierra y selva y entre las ciudades capitales de departamento.

Este informe compara variables que sirven para identificar algunos logros y déficit educativos, y muestra la relación directa con la pobreza. Las variables se clasifican como de contexto, de proceso y de resultado. Se resumen a continuación:

*De contexto:* hacen referencia al proceso de socialización del niño y de la niña, expresado en el nivel del capital educativo del hogar y en la situación de calidad de vida.

*De proceso:* se orientan a mostrar el inicio, la etapa escolar y su relación con la calidad de la educación.

*De resultado:* muestran el efecto combinado, a lo largo del tiempo, de la calidad de la educación y el nivel al que llega el capital educativo de los jóvenes poco antes de ingresar a la mayoría de edad. Vale decir, nos muestra el grado de capacidad educativa de los jóvenes para enfrentar su vida adulta<sup>1</sup>.

Como dijimos, las variables están clasificadas de manera útil para aspectos de diagnóstico y para la comparación entre las provincias. Sin embargo, es notoria la ausencia de un enfoque desarrollado sobre la calidad educativa. Tampoco se recurre a indicadores sobre los logros de aprendizaje. Una mayor atención a los indicadores debería llevar, quizás, a reemplazar la denominación del rubro “desarrollo educativo alto”, pues puede entenderse que se considera como el solo hecho de ocupar el primer lugar.

Las desigualdades educativas expresadas en los indicadores de eficiencia se comprenden mejor si las comparamos con otras informaciones, que, en el caso que seguimos, se organizan para mostrar los niveles de “desarrollo educativo” y las desigualdades. El informe de UNICEF y el INEI presenta ocho variables que en el cuadro siguiente se ilustran para el caso del departamento de Cusco. Construye cuatro niveles de desarrollo educativo, de los cuales sólo la provincia del Cusco, que comprende la ciudad capital del departa-

<sup>1</sup> Ramos, Héctor, *El desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia* (mimeo), INEI, Lima, 1997, p. 2.

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

mento, se ubica en el nivel de «desarrollo educativo alto». Ninguna provincia clasifica en el «nivel educativo medio», cinco provincias se ubican en el «nivel bajo» y siete en el «nivel muy bajo». El caso de Cusco ilustra lo que concluye el mencionado informe, pues, como ya hemos citado, “se muestran las grandes brechas y la existencia de la inequidad educativa a lo largo y ancho del país (...), reflejando la litoralización del mayor desarrollo educativo del capital humano, que reside en las provincias de la franja costera, en contraste con aquellas provincias ubicadas en la sierra y selva del país”<sup>2</sup>.

### 2. MEDICIONES DE APRENDIZAJE

En el caso del Perú, el ingreso a las mediciones nacionales es reciente, sobre todo si comparamos con varios países de América Latina y el Caribe. Como los resultados no se difunden, dejan de ser un referencia adicional a la que producen los docentes y directivos en cada escuela. El tema de los estándares para logros y de las pruebas nacionales no tiene tradición en el país.

Las pruebas nacionales son uno de los recursos de evaluación de la educación, y, para que esa función parcial se cumpla, se requiere de una cultura de la evaluación. Para no mitificar las pruebas nacionales, tampoco se avanza en el país si el Ministerio de Educación sigue con la decisión de evitar la difusión de los resultados de las mediciones de aprendizaje del programa CRECER y de las mediciones realizadas por la UNESCO a través del laboratorio de medición de la calidad<sup>3</sup>.

Otros estudios de pequeña escala nos sirven de referencia sobre resultados de aprendizaje respecto del programa oficial. Uno que compara escuelas de ciudades y zona rural es el del Instituto de

<sup>2</sup> UNICEF/INEI, 1996, «El desarrollo educativo de la niñez y la adolescencia» (separata del *Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú*, 1996).

<sup>3</sup> Entre las personas que demandaron públicamente la difusión de estos resultados, estuvo el congresista Róger Guerra, quien llegó a renunciar a la participación en la Comisión de Educación del Congreso. En medios periodísticos lo demanda, ente otros, León Trahtemberg (*Expreso*, 2-1-1999).

## FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍÑIZ

## La inequidad del desarrollo de la niñez y la adolescencia en las provincias de Cusco

CONTEXTO			PROCESO				RESULTADO			
Proporción de niños del 1er grado con desnutrición crónica	Nivel educativo promedio de las madres de 12 y más años	Proporción de alumnos de extraedad en primaria de menores	Proporción de menores de 15 años que estudia y trabaja	Tasa de desapro- bación en educación primaria de menores	Grados de estudios aprobados a los 17 años de edad	Proporción de menores de 15 a 17 años que no sabe leer ni escribir	Proporción de menores de 15 a 17 años que no estudia ni trabaja	Puntuación de desarrollo educativo		
Perú	48	5.6	52.9	4	12.1	8.7	22.7	50		
<b>Desarrollo educativo alto</b>										
Dep. Cusco	60.0	3.8	65.6	6.3	15.5	7.7	18.6	42		
Prov. Cusco	42.0	7.5	45.1	10.4	9.3	9.2	13.8	74		
<b>Desarrollo educativo bajo</b>										
Canchis	59.2	3.2	58.6	4.1	12.5	8.1	17.3	54		
Urubamba	60.3	3.3	70.1	4.0	21.3	7.4	19.9	44		
Espinar	60.8	2.6	66.2	3.0	11.4	7.0	20.8	49		
La Convención	58.8	3.5	70.0	6.5	16.1	7.1	17.9	46		
Canas	65.1	2.0	72.5	3.7	15.7	6.7	15.4	42		
<b>Desarrollo educativo muy bajo</b>										
Anta	67.2	2.6	74.9	4.5	21.1	7.0	18.0	39		
Calca	65.5	2.7	73.3	5.6	19.6	7.0	20.0	38		
Acomayo	74.3	1.7	72.2	3.0	18.8	6.4	20.6	35		
Paucartambo	66.1	1.8	74.0	4.4	20.2	5.0	26.8	24		
Quispicanchis	63.4	2.1	73.7	3.4	20.1	6.4	30.0	32		
Chumbivilcas	69.5	1.4	78.7	2.5	16.2	5.9	27.5	32 a		
Paruro	65.0	1.6	81.0	3.4	23.8	5.9	22.1	29		

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

Investigación Nutricional<sup>4</sup>. En estas escuelas podemos comprobar como se produce una gradiente que va desde las escuelas privadas de Lima a las públicas urbanas, también de Lima, y la ciudad andina de Huaraz. Más bajas en puntaje aparecen las escuelas rurales del departamento de Ancahs, al que pertenece la ciudad de Huaraz. En un extremo, que son las escuelas rurales, los puntajes llegan a la mitad del otro extremo, que son las escuelas privadas de Lima.

## Cuadro

Puntajes en cuarto y quinto grados de primaria. Lima-Huaraz

Escuela	Grado	Lectura	Vocabulario	Matemáticas
		(promedio*)	(promedio*)	(promedio**)
Lima, Privada	4	30,78	33,78	14,10
	5	33,04	35,10	19,32
Lima Parroquial	4	27,39	31,10	15,36
	5	27,74	33,00	19,50
Lima, Estatal	4	17,75	21,28	8,81
	5	20,34	25,09	16,00
Huaraz, Urbana	4	16,96	21,90	10,39
	5	22,86	27,97	13,68
Huaraz, Rural	4	13,83	16,97	9,08
	5	15,46	18,91	11,62

\* Sobre un puntaje máximo de 40.

\*\* Sobre un puntaje máximo de 22.

Fuente: Ernesto Pollit, Enrique Jacoby y Santiago Cueto (1995), "Desayuno escolar y rendimiento". Elaboración del diario *El Comercio*, 4-11-96.

<sup>4</sup> Ernesto Pollit, Enrique Jacoby y Santiago Cueto (1995), "Desayuno escolar y rendimiento". Elaboración del diario *El Comercio*, 4-11-96.

FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍÑIZ

### 3. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL ÁREA RURAL: PROBLEMAS A RESOLVER

La descentralización, para Ana María Romero, se trata de un proceso articulado “que fomenta organizaciones autónomas o semiautónomas del poder central, la capacidad de asumir responsabilidades de gobierno, de planificación y de ejecución de inversiones, entre otros aspectos<sup>5</sup>. En el área rural, pensar en la aplicación de la descentralización educativa es un reto, puesto que implica enfrentarse con una heterogeneidad de problemas que, si bien tienen elementos en común con lo que sucede en el sector en el ámbito nacional, en el área rural presentan una mayor complejidad que en las zonas urbanas. En el informe del *Diagnóstico General de la Educación de 1993* se señalaba ya que, para que la implementación de la descentralización sea exitosa, se deberían cumplir mínimamente tres condiciones: ampliar la base consensual de apoyo político a la propuesta, modernizar los sistemas de gestión y administración del sector y fortalecer los niveles intermedios de gestión para las áreas desfavorecidas.

El proceso de desarrollo ocurrido en la zona rural y el grado de avance de los cambios impulsados por la modernización educativa permiten señalar que es poco lo que se ha avanzado en las tres condiciones planteadas en el diagnóstico. Entre los temas por resolver se plantean los siguientes:

#### *La persistencia del centralismo*

A inicios del siglo XX, según Francisco García Calderón, miembro de la elite modernizadora de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, se hacía necesario el centralismo en el país, puesto que se trataba de crear un Estado nación en un país “de vida local débil”<sup>6</sup>. Se

<sup>5</sup> Ana María Romero, “La descentralización en debate”, en *La descentralización de la gestión de los servicios de educación y de salud en el Perú. Una mirada panorámica*. ESAN, USAID, Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales, 1999, p.10. Lima.

<sup>6</sup> García Calderón, 1981, *El Perú Contemporáneo*. Lima, Banco Internacional del Perú. Interbanc. p. 334.

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

trataba de crear una educación nacional que integrase a todos los peruanos. A lo largo de la historia del Perú republicano se ha dado un largo debate entre centralismo y descentralismo; no obstante, éste se ha remitido a su aspecto básicamente administrativo. En la actualidad, la organización del territorio nacional del Estado peruano comprende departamentos, provincias y distritos y el Estado mantiene el control político, la administración pública y el control de los servicios. Este centralismo ha ido creando un tipo de relación, de dominio y de dependencia permanente.

Respecto al tema educativo, en las distintas ocasiones en que se ha procurado descentralizar la educación en el país, se observa, más que una reforma descentralista, intentos de desconcertar la estructura administrativa y organizativa del sector. Es el caso de la creación de las Direcciones Regionales entre 1963 y 1968; la experiencia de las Direcciones Regionales y los Núcleos Educativos Comunales en 1970; la formación de los Organismos Regionales de Desarrollo en 1977, y la creación de Unidades de Servicios Educativos (USE) en 1986. Las últimas propuestas han significado un mayor protagonismo de los gobiernos regionales en detrimento de la legitimidad de la autoridad del Ministerio de Educación como órgano rector. Y, a nivel de las regiones, como señala el *Diagnóstico de la educación de 1993*, no se dispone de fuentes financieras propias para destinar a educación, sino que éstas dependen del presupuesto que le asigna el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>7</sup>.

En el *Task Force* dedicado a la educación se señala que uno de los riesgos de la descentralización estaría en “el poder congelar la estructura actual de recursos públicos, que no favorece (...) a los sectores más pobres”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Ministerio de Educación, *Diagnóstico general de la educación*. Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria, PNUD, Unesco-Orealc, GTZ, Banco Mundial, 1993, p. 61.

<sup>8</sup> Ortiz de Zevallos y Pierina Pollarolo, *Educación, Task force, Agenda para la primera década*, Instituto Apoyo, National Endowment for Democracy (NED) y Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USA ID), Lima, 2000, p. 18.

FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍÑIZ

FORMACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

En todo proceso de descentralización, la dimensión política es central. La descentralización constituye un elemento de la reforma del Estado, mediante la cual se plantea una organización de un sistema de redistribución del poder central a las instancias regionales y locales. Ello significa que el análisis de las relaciones de poder en las distintas regiones constituye un elemento central para poder aplicar cualquier lineamiento político. La descentralización no puede ser entendida sólo en su dimensión técnica y financiera. Como bien señala José Rivero, en América Latina uno de los problemas con los que chocan muchos procesos de descentralización son los «escasos niveles de democratización»<sup>9</sup>. Si bien en los últimas décadas se observa en el área rural un proceso de mayor participación política, la institucionalidad política en el campo no está consolidada. Carlos Iván Degregori opina que, durante los siglos XIX y hasta mediados del siglo XX, en los Andes existió una desvalorización de la democracia que se sustentó en el poder de los gamonales<sup>10</sup>. Si a ello se añade la situación de violencia política por la cual atravesaron muchas regiones de las áreas rurales, la vacilante democratización de la sociedad rural tuvo una caída que se expresó en la escasa participación política en las elecciones municipales de 1983. Recién a partir de 1992, después de la caída del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, se comenzó a reactivar la participación política en el área rural. Pese a estos cambios, un problema central que afronta el Estado peruano lo constituye la indefinición del papel del Estado. Las reformas del Estado llevadas a cabo durante el gobierno de Fujimori no sólo no han llevado a una institucionalidad que refuerce la capacidad del Estado para convertirse en un Estado moderno, flexible y representativo, sino que, por el contrario, se ha

<sup>9</sup> Rivero, José, *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. Lima: ELIMU: Educación es Vida, Ayuda en Acción, TAREA, p. 337.

<sup>10</sup> Carlos Iván Degregori, Coronel Ponce y Ponciano del Pino, «Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional», en John Crabtree y Jim Thomas, *El Perú de Fujimori*, Universidad del Pacífico - Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1999, p. 438.

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

constituido un régimen autoritario que ha llevado a una crisis de gobernabilidad. Este aspecto tiene una repercusión seria en la relación que existe entre la globalización y la gobernabilidad, puesto que ésta última remite a la renovación de la democracia, la legalidad y la libertad.

### *Identificación de las instancias y poderes en los que debe sustentarse la descentralización*

¿Cuáles serían las instancias para llevar a cabo la descentralización?: ¿los gobiernos locales?, ¿las municipalidades? Éstas últimas, como se pregunta Alejandro Díez, ¿son las nuevas instancias de organización y articulación en los espacios rurales?<sup>11</sup> . En el caso de la zona rural, el mencionado autor señala que, aparte de las comunidades y municipios, se cuenta con otros poderes como la Iglesia, los organismos no gubernamentales, los gremios, el Ejército y las distintas organizaciones de defensa, de control social y de administración de justicia, entre otros que se constituyen en las instancias de articulación<sup>12</sup> . Adicionalmente, hay que tener en cuenta el conflicto de poderes que se establece entre los distintos grupos que presiden los municipios y que corresponden a distintos tipos de liderazgo. Uno de tipo moderno, conformado por profesionales, personas que han migrado a la ciudad; el otro, de tipo más tradicional, según Díez es de sobrevivencia y es propio de comunidades en crisis. Carlos Iván Degregori ejemplifica bien esta situación cuando, al estudiar el caso de diez municipalidades del departamento de Ayacucho, observa que en la década de los noventa, después del retorno a la estabilidad política, el perfil de los alcaldes cambia, siendo su

<sup>11</sup> Díez, Alejandro, "Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en AGREDA, Víctor; Díez, Alejandro y Manuel Glave (Editores), *Perú: el problema agrario en debate*, SEPIA, VII, Lima: Asociación Arariwa, ITDG, SOSFAIM, SEPIA. p. 295.

<sup>12</sup> Díez, Alejandro, "Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo", en BARDALEZ, Elsa; TANAKA, Martín y ZAPATA, Antonio (Editores), *Repensando la política en el Perú*, Lima, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, PUC, Universidad del Pacífico, IEP. p. 32.

FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍNIZ

procedencia de comunidades periféricas. Pero incluso en esta renovación de las elites locales se observa un comportamiento autoritario y discriminatorio hacia personas que son iguales a ellos. Los agricultores de Huanta no “querían ser identificados con los *chutos* de las zonas altas”. Y es que, como indica Degregori, “trataban de separarse o de formar concejos menores, confrontando el papel de las elites como ‘mediadoras’ entre los indios ignorantes y el Estado”<sup>13</sup>.

Finalmente, habría que considerar los postulados de la devengada Ley de Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativa, que postulaba la transferencia del poder del Ministerio de Educación y de las oficinas intermedias a la comunidad organizada, a las municipalidades, a los Consejos Comunales de Educación -conformados por personas procedentes del gobierno local y de otras instancias- para asumir y dirigir la tarea educativa en concordancia con los lineamientos que establece el Ministerio de Educación. Pero para ello, como indica Manuel Paiba, se requiere de un “ordenamiento del aparato administrativo de educación, donde hoy coexisten diversos modelos organizativos”<sup>14</sup>. Asimismo, para que estos gobiernos se hagan cargo, es necesario desarrollar capacidades administrativas, técnico-pedagógicas y de la realidad educativa.

### *Determinación de funciones de los actores en el proceso de descentralización*

La propuesta de descentralización implica un replanteamiento de la ubicación del Estado nacional respecto de la sociedad y del entorno internacional en el contexto de la globalización. Éste supone nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. La transferencia a los niveles subnacionales de aspectos importantes de la gestión tiene sentido para que el Estado pueda cumplir mejor otras funciones

<sup>13</sup> Degregori et al, p. 456.

<sup>14</sup> Paiba, Manuel, “El proyecto gubernamental de descentralización educativa y sus implicancias para el personal docente y las instancias administrativas del Ministerio de Educación”, en IGUÍNIZ, Manuel, CUBA, Severo y PAIBA, Manuel, *La descentralización de la educación (Un análisis urgente). Materiales para la discusión*. Avances, Tarea, Lima, 2000, p. 27.

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

fundamentales, que implican la conducción de un sistema complejo, amplio y desigual. En el área rural, un reto que se tiene que afrontar es la capacidad de canalizar y movilizar fondos privados para servicios como el turismo, cuya fuente de ingresos puede revertir posteriormente en la educación.

Es así como, en cada nivel, algunos aspectos tendrán que estar definidos y, como indica Manuel Iguíñiz, “el requisito indispensable en este juego de instancias es que se dé la *complementariedad* y no la competencia en el nivel central hacia el municipal”<sup>15</sup>.

Es por ello que, durante el proceso de descentralización, se tiene que explicitar cuáles son las funciones que deben cumplir los distintos actores de la sociedad respecto a las políticas, funcionamiento pedagógico, administración y rendición de cuentas. Si la descentralización se basa en la autonomía de las decisiones en manos de los que están afectados directamente, para lograr ello hay que generar estas capacidades en los diversos actores, para que puedan tomar decisiones en el aula, para que manejen y administren los recursos en función de las necesidades locales. Asimismo, como señala Alvaro Sáenz y Samia Peñaherrera, la descentralización implica establecer qué aspectos del sistema educativo se deciden en los diversos niveles en que éste se desenvuelve<sup>16</sup>.

### *Fortalecimiento de capacidades*

En el anteproyecto de la ley de descentralización, como señala Ana María Romero, las competencias que se requieren de los gobiernos locales son las siguientes:

- Administrar los recursos humanos, materiales, financieros y patrimoniales
- Supervisar el desarrollo de las actividades educativas en conformidad con el marco normativo fijado por el Ministerio de

<sup>15</sup> Manuel Iguíñiz, “Propuestas sobre la descentralización educativa”, en *La descentralización de la educación (un análisis urgente). Materiales para la discusión*. Avances, Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas, Lima, 2000, p. 9.

<sup>16</sup> Álvaro Sáenz y Samira Peñaherrera, p. 25.

FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍÑIZ

- Educación.
- Establecer el horario escolar en función a las particularidades de cada localidad, tomando en cuenta la currícula aprobada por el Ministerio de Educación.
  - Proponer la adecuación de normas educativas a las necesidades y prioridades locales<sup>17</sup>.

Este listado de competencias nos lleva a evaluar los problemas que existen para desarrollar este tipo de capacidades en los distintos agentes. Resulta interesante señalar como, en el caso chileno, uno de los problemas que se planteó a la descentralización fue precisamente el tema de gestión. Como señaló Viola Espínola en 1994, en el caso de los municipios, éstos no habían logrado incorporar en su trabajo una lógica moderna de la gestión caracterizada por la agilidad de respuesta, el trabajo en equipo, el liderazgo y la eficiencia competitiva, entre otros. Por el contrario, se encontró que en los municipios “hay jerarquías que lentifican las decisiones y apego a las normas que postergan las decisiones”<sup>18</sup>.

*La inercia y el burocratismo de la administración educativa*

Lejos de contar con un aparato estatal que actúe de acuerdo a una lógica de la eficiencia y la eficacia, en las distintas instancias regionales o locales, se observa una práctica marcada por el desinterés, niveles de corrupción y el excesivo cuidado por ceñirse a las normas. En el caso de los proyectos educativos que intervienen en las zonas rurales, una de las mayores dificultades con la que tienen que luchar es con la relación de trabajo a nivel de las Direcciones Regionales o Departamentales, que no siempre mues-

<sup>17</sup> Ana María Romero, p. 11.

<sup>18</sup> Viola, Espínola, “Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización”, en *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Chile, 1994, p. 180.

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

tran disposición para apoyar estas iniciativas<sup>19</sup>. Como ya se ha señalado anteriormente, el paralelismo y el papel no definido de los órganos intermedios plantea un serio problema en la administración del sector. En estas circunstancias, directores y docentes viven en una atmósfera que avala el desinterés y la poca motivación en el desempeño de sus funciones.

Desde el Ministerio de Educación, pese a la existencia de una comisión para analizar una nueva propuesta administrativa, poco se ha avanzado en ello. La labor administrativa de las Direcciones Regionales y Subregionales se orienta a supervisar el trabajo de las Unidades de Servicios Educativos (USE) y las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), pero estos órganos no han venido ejerciendo eficientemente su función. De acuerdo al diagnóstico que viene desarrollando el Ministerio de Educación en el área rural, muchos funcionarios no tienen conocimiento de la nueva propuesta educativa que viene implementando el ministerio. Situación similar se encuentra en los especialistas de las USE, quienes, al no tener conocimiento de la propuesta, no pueden cumplir su función de seguimiento y acompañamiento a la labor docente en el aula. Este es un aspecto central, puesto que la construcción de los proyectos de desarrollo institucional, como la de los proyectos curriculares del centro educativo, implica el conocimiento de las necesidades de los educandos de cada grado y las competencias que deben adquirir los alumnos para contribuir al desarrollo local. Es así como, por ejemplo, los contenidos del área de personal social podrían tener mayor desarrollo, toda vez que, a través de ellos, se forman las personas para valorar y conservar el patrimonio histórico de su localidad y región, con lo cual la población estaría formada para contribuir al desarrollo del turismo.

<sup>19</sup> En el trabajo de los proyectos rurales de Fe y Alegría, una de las mayores dificultades señaladas ha sido el escaso apoyo de las Direcciones Regionales en el cumplimiento de los convenios, así como la escasa voluntad para definir la permanencia de los maestros y acelerar los contratos.

FANNI MUÑOZ - MANUEL IGUÍÑIZ

*Autonomía de los centros educativos, el problema de la democracia y la participación*

En la propuesta de descentralización, la escuela, al igual que la comunidad local, se debe autogobernar, conquistando niveles de autonomía. Este aspecto implica desarrollar estrategias de participación ciudadana en la gestión de los sistemas de enseñanza. No es causal que, en el caso de Ecuador, se señale que la autonomía y la participación en las «redes amigas» son entendidas como un proceso de aprendizaje, para lo cual es necesario generar estructuras concretas de participación y acompañar su fortalecimiento institucional<sup>20</sup>. De ahí la importancia que va a tener la constitución de los consejos educativos, conformados por los padres de familia, los maestros, un miembro de la comunidad y el director de la red.

La movilización del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural del MED, entre las diferentes Direcciones Regionales y órganos intermedios, viene generando compromisos para mejorar la calidad de la educación rural. En este sentido, desde 1999 la Comisión Coordinadora Regional (CEER-R) viene funcionando con la participación activa de los especialistas de las Direcciones Regionales, Subregionales, ADE y USE del país.

Una de las sugerencias que han señalado los especialistas, directores y docentes que asisten a los talleres de difusión de la propuesta, ha sido el manejo del tema de gestión. Este comprende la necesidad de lograr la participación de los padres de familia para que se incorporen en el proceso educativo, la creación de un marco normativo que regule el sistema de contratos y movilidad de los docentes rurales y los mecanismos para promover la coordinación intersectorial y la participación del sector privado en la educación.

<sup>20</sup> Marcelo Merino y Samia Peñaherrera, “Redes amigas. Programa del Ministerio de Educación y Cultura – Ecuador”, en Seminario Internacional “Experiencias de gestión de la educación en áreas rurales”. Estrategia de gestión de la educación. Redes educativas rurales en Perú. Lima, p. 6.

## TEMAS QUE PLANTEA LA EDUCACIÓN RURAL

### *La participación de la comunidad y de los padres de familia*

En la zona rural, lograr la participación de los padres de familia en la vida escolar no es muy sencillo, sin embargo, su participación es un factor central en la escolarización. Como señala Manuel Iguíñiz, sólo en casos extremos, por ejemplo, al perder la gratuidad, la comunidad educativa se manifiesta<sup>21</sup>. De acuerdo a los diagnósticos rurales que viene elaborando el Ministerio de Educación a través de las Comisiones Coordinadoras Regionales del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PMCR), uno de los problemas que tienen que afrontar las redes es la participación de los padres de familia. Lograr esta participación significa establecer claros caminos de trabajo, puesto que hay que enfrentarse con distintos niveles de expectativas que tienen los padres y los maestros frente a la educación de los niños. Aunque no se puede generalizar, los padres intervienen sólo cuando hay problemas de orden y de disciplina de los profesores. Por otro lado, como observa Carmen Montero, los profesores señalan que no cuentan con el apoyo de los padres de familia. No sólo no están capacitados para brindar apoyo a sus hijos en el desarrollo de sus tareas, sino que también obligan a sus hijos a realizar sus trabajos en el campo<sup>22</sup>. Nuevamente nos enfrentamos aquí a un problema de un modelo de escuela que no responde a las necesidades del medio rural.

### *La participación de los empresarios*

A la fecha, no existe una relación fluida entre el sector empresarial y la educación. Esta situación se presenta así para todos los niveles del sistema educativo peruano. Un ejemplo de cómo obtener la participación del empresario es el caso colombiano, donde la Federación Nacional de Cafetaleros de Colombia participa del Proyecto de Escuela Nueva.

<sup>21</sup> Manuel Iguíñiz y Claudia Dueñas, *Dos miradas a la gestión de la escuela pública*, Lima, Tarea, 1998, p. 62.

<sup>22</sup> Montero, Carmen, "Los docentes de las pequeñas escuelas rurales. Notas para identificar problemas y posibles soluciones", en *Tarea*, Revista de Educación y Cultura. N°. 44, p. 11.