

Ana María Goetschel, coordinadora

# Perspectivas de la educación en América Latina



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 3238 888

Fax: (593-2) 3237 960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-197-9

Cuidado de la edición: David Chocair

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2009

1ª. edición: marzo de 2009

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Ana María Goetschel</i>	
LOS DESAFÍOS DE LAS UNIVERSIDADES EN EL SIGLO XXI	
<b>Universidad: entre la enseñanza humanística y la formación profesional</b> .....	23
<i>Vera Lúcia de Mendonça Silva</i>	
<b>Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis</b> .....	39
<i>Juan Carlos Pugliese</i>	
<b>La movilidad y el intercambio académico en programas de posgrado como elementos para la integración latinoamericana</b> .....	55
<i>Rosa Amalia Gómez Ortíz</i>	
<b>Presentes persistentes de la universidad y sus futuros (in)imaginados: ¿es posible soñar en la no universidad del futuro?</b> .....	73
<i>Eduardo Ibarra Colado</i>	

## EDUCACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

<b>Educación pública y reforma educativa de los años 90 en la Argentina</b> . . . . .	95
<i>Analia Minteguiaga</i>	
<b>Políticas educativas y socialización de niños: un estudio sobre la reforma educativa boliviana de 1994</b> . . . . .	115
<i>Mario Yapu</i>	
<b>Pensando en políticas públicas para la escuela rural en el Perú</b> . . . . .	139
<i>Yolanda Rodríguez G.</i>	
<b>El proceso de descentralización de la educación en Argentina Un caso: la provincia de Buenos Aires</b> . . . . .	167
<i>María M. Formichella y Mara Rojas</i>	
<b>Cumplimiento del derecho a la educación en el Ecuador, 2000-2007</b> . . . . .	189
<i>Milton Luna Tamayo</i>	

## EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

<b>Importancia atribuida al desarrollo de la ciudadanía en la formación inicial docente: una aproximación desde la perspectiva de los académicos y los estudiantes pertenecientes a la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad del Bío Bío, Chile</b> . . . . .	213
<i>Héctor Cárcamo Vásquez</i>	

La participación social y las reformas educativas  
en América Latina. La discusión pendiente . . . . . 233  
*Úrsula Zurita Rivera*

La implementación de un programa  
de resolución de conflictos sin violencia  
en una zona de la Vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador.  
Posibilidades y límites de extender esta experiencia  
dentro del sistema educativo . . . . . 257  
*Anna Katharina Pfeifer*

#### EDUCACIÓN Y EQUIDAD

¡Aquí hay que hacerse respetar!  
Mujeres entre tuercas y metales:  
una mirada desde las estudiantes de la Facultad de  
Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú . . . . . 277  
*Alizon Rodríguez Navia*

Estereotipos de género en la niñez.  
Una mirada desde los derechos humanos . . . . . 295  
*M. Micaela Bazzano*

Rituales de admisión. La reproducción  
de la diferencia en el sistema escolar ecuatoriano . . . . . 311  
*María Pía Vera*

# Pensando en políticas públicas para la escuela rural en el Perú

Yolanda Rodríguez G.\*

## Introducción

No obstante el creciente interés de la opinión pública nacional por la situación de la educación en el Perú, pocos conocen las condiciones en las que se educan miles de niños y niñas que asisten a la escuela primaria en las áreas rurales del país. La oferta educativa que el Estado da a estos niños y a sus familias, consiste en escuelas en las que uno o dos profesores atienden a todos los grados, al mismo tiempo y en la misma aula. Las escuelas multigrado y unidocente son más del 70% de las escuelas primarias del Perú. Este artículo pretende llamar la atención sobre esta problemática y su urgente necesidad de atención transformando las condiciones básicas en las que ocurre la experiencia escolar y, a través de ella, la inserción de niños y niñas a la sociedad adulta.

## Estado de la cuestión

La educación pública en áreas rurales ha estado presente en las políticas nacionales con diferentes énfasis y bajo distintas visiones, a lo largo del siglo XX en el Perú. Contreras (1996) habla de dos ofensivas educativas

---

\* Socióloga M. A. Ciencias Políticas; profesora del Departamento de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

impulsadas desde el Estado en las seis primeras décadas del siglo pasado: una vinculada con el proyecto civilista de la pos guerra y la otra con el proyecto indigenista. A lo largo de ese periodo, la educación pública experimentó un incremento constante del presupuesto nacional de tal modo que alcanzó niveles que jamás se repitieron<sup>1</sup>. Según (Gall, 1974), la fuerte expansión de la escuela pública primaria y secundaria en las décadas del 50 y 60 fue tanto expresión de políticas públicas, como iniciativa de las comunidades que levantaron escuelas de uno y dos grados con sus propios recursos. La matrícula de primaria se multiplicó por cuatro veces (Contreras, 1996:25), producto de la expansión de las escuelas en áreas rurales; la de secundaria experimentó un crecimiento notable en ciudades serranas (Gall, 1974)<sup>2</sup>; se crearon las normales (instituciones de enseñanza no universitaria) en capitales del interior para la formación de los profesores; así como universidades cuyo número pasó de 6 en 1945, a 19 en 1964. A mediados de siglo XX, la escuela ya estaba presente en comunidades y caseríos remotos de las zonas rurales del país.

La fuerte expansión del sistema educativo de mediados del siglo, coincidió con el acelerado proceso de urbanización que experimentó el país entonces. Se generó así una demanda por educación, una base electoral disputada —los nuevos alfabetizados— y una base social y política importante —los maestros sindicalizados—. Estos cambios en la sociedad peruana de fines de los 60 y 70, se expresaron en una intensa movilización social por la educación.

La población indígena estuvo en el centro de las políticas gubernamentales, desde distintas visiones y con distintos propósitos. Para el proyecto civilista que gobernó durante las dos primeras décadas, el analfabetismo y las condiciones de abandono de la población indígena, entonces mayoritaria en el país, constituían principales obstáculos para hacer del Perú un país “culto” a semejanza de países europeos; la “difusión de la instrucción” —la “civilización del indio” (castellanización)— y con ella, la expansión de la presencia del estado en la sociedad rural, fue entonces una

---

1 Contreras (1996) señala que el incremento del gasto público en instrucción hasta fines de los años 60; el rubro educación llegó a representar el 30 % del gasto público.

2 La matrícula en colegios secundarios y universidad se triplicó entre los años 1958 y 1968. (Gall, 1974: 46).

de las principales vías de las elites para alcanzar el proyecto nacional, que concentró sus esfuerzos educativos en la serranía, imponiendo la educación elemental gratuita (dos años) y la distribución de materiales para la enseñanza.

El proyecto indigenista, crítico de esta visión, desde finales de los 30 hasta los 50 postulaba, en cambio, la alfabetización en la propia lengua y adaptación de estrategias educativas a las características de la población rural. Sus principales acciones fueron ampliación de los años de gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza (hasta los tres primeros grados de secundaria), la alfabetización en quechua; y lo más significativo, la “democratización” (Gall, 1974) de la enseñanza secundaria por la expansión de los colegios secundarios en las áreas rurales.

Pasada la mitad del siglo, la escuela primaria se había instalado en cada comunidad de los departamentos serranos del centro y sur del país, mientras que el colegio secundario lo hizo en las capitales de distrito.

No obstante la fuerte expansión del gasto en educación, a fines de los años 60 se mantenía firme el porcentaje de analfabetos entre la población indígena que habitaba la llamada “mancha india”<sup>3</sup>; y la deserción escolar mostraba altos índices (Gall, 1974) de tal modo, que parecía que la educación había fracasado como mecanismo de incorporación de las masas indígenas excluidas (Contreras, 1996)<sup>4</sup>.

Otros autores interpretan la expansión del sistema educativo ocurrida a mediados del siglo, desde una lectura del proceso de descomposición o fractura de la organización social tradicional oligárquica (Alberti y Cotler, 1977). En este proceso, las elites gobernantes habrían impulsado un “limitado proceso de movilidad social de carácter segmentario” (Alberti y Cotler, 1977:20-21); la ampliación de la educación, la burocracia y el ejército habrían actuado como mecanismos de redistribución limitada, permitiendo la incorporación de sectores medios y populares.

En este mismo marco interpretativo, la educación se convirtió en un factor de contradicción: como mecanismo de incorporación segmentaria,

---

3 Extenso espacio habitado por población mayoritariamente indígena quechua hablante ubicado en la zona andina de la sierra centro sur del país.

4 Hacia finales de los años 60, solo concluían la secundaria 12 de cada 100 alumnos que había iniciado la primaria (Gall, 1974: 24).

al mismo tiempo creó aspiraciones de movilidad social que el sistema no podía responder. La demanda por educación continuó su crecimiento: entre 1960 y 1980, el porcentaje de estudiantes matriculados de seis a veintitrés años sobre la población de esa edad, aumentó de 41 % a 74 % (Degregori, 1991: 17).

La reforma educativa emprendida por el gobierno militar en los primeros años de la década de los 70 supuso un cambio radical en la visión: la educación no lideraba los cambios, antes bien, aquella era subsidiaria de estos. El gobierno militar impuso la reforma agraria que afectó la gran propiedad de la tierra y el orden social a esta aparejado, y planteó que la educación debía ayudar a la implementación de tal medida de transformación social.

La política educativa nacional expresada en ley de la reforma asignaba una prioridad a la educación en las áreas rurales<sup>5</sup>, en donde las dos terceras partes la población indígena era analfabeta (Comisión de Reforma de la Educación, 1970:170).

La prioridad asignada a la educación en áreas rurales se fundamentaba “en la necesidad de apoyar el proceso de Reforma Agraria por considerarlo esencial dentro del conjunto de cambios estructurales que está viviendo el país”; y, continúa el texto oficial que antecedió a la promulgación de la ley General de Educación de 1972: “esta prioridad responde, a la vez, a un criterio de justicia social que obliga a dirigir preferencialmente los esfuerzos educativos de la sociedad hacia quienes tradicionalmente han constituido su sector más desfavorecido” (Comisión, 1970:168).

Se habla entonces de la política educativa para las áreas rurales (PEAR), en la cual la educación se concibe como uno de los medios de desarrollo, orientada a formar la conciencia social crítica, “como una manera de apoyar el proceso de liberación de los sectores rurales” y propender el desarrollo de disposiciones para la participación y el compromiso de las comunidades en los procesos de cambio (Comisión de Reforma de la Educación, 1970:173). Se definía así como una educación concien-

---

5 La educación de los campesinos de la Sierra constituía una de las cuatro áreas prioritarias del quinquenio 1971-1975; las otras tres áreas eran: concientización de toda la población nacional, aplicación del sistema educacional en todo el país y universalización del primer ciclo del nivel básico según la Comisión de Reforma de la Educación (1970).

tizadora y liberadora; una educación para el trabajo, la productividad, el desarrollo tecnológico y una capacitación para la gestión de la producción (Comisión, 1970:173). Se planteaba como una educación preferentemente no escolarizada, con cobertura tanto a la población adulta como infantil (Ministerio de Educación, 1979).

Esta visión de la educación fue duramente criticada en su momento por razones ideológicas y políticas desde diferentes esferas: desde una intelectual distante políticamente del gobierno, la educación entendida como integrada al desarrollo rural revela la creencia en la independencia de esta con respecto a la sociedad y sus valores dominantes, así como las relaciones estructurales entre el campo y la ciudad como explicativas de la situación postergada de las zonas rurales (Alberti et. al, 1974).

La Ley General de Educación de 1972 tomó la idea de la “nuclearización” como estrategia básica, promoviendo la participación de la comunidad. La idea había nacido en los años 40 bajo los influjos del indigenismo: entonces, por primera vez, se habló de un proyecto de educación rural, entendido como un programa de escuelas de campo distintas a las urbanas, que buscaba proveer una educación de acuerdo a las necesidades de la población indígena (Montero, 1990). Las escuelas indígenas pasaron a llamarse escuelas rurales y se crearon los núcleos escolares campesinos que buscaban romper el aislamiento y abandono de las escuelas rurales dispersas. Los núcleos educativos campesinos formados a fines de la década de los 40, se tornaron en los núcleos educativos comunales con la reforma educativa de los 70.

La reforma de la educación de los años 70, desactivada a los pocos años, constituyó la iniciativa de política de mayor envergadura para la atención de la educación en las áreas rurales; más allá que eso, fue la principal iniciativa por modificar el sentido de la educación en las áreas rurales (CEPES, 1989).

El importante papel que el Estado había jugado en la expansión educativa hasta entonces, se modificó de manera importante en las décadas posteriores. La crisis económica de mitad de la década de los 70 y las políticas de ajuste estructural en los 80 y de disciplina fiscal en los 90, implicaron la reducción paulatina del gasto público en educación hasta llegar a los niveles actuales, uno de los bajos en la región. No obstante la caída

del gasto público sectorial, la expansión de la cobertura educativa continuó; sobre todo en educación primaria hasta alcanzar tasas de matrícula cercanas a la universalización, tanto en zonas urbanas como rurales. La explicación de esta expansión en un contexto de reducción del gasto público, es la alta inversión en educación por parte de los hogares, como ha sido señalado en varios estudios<sup>6</sup>. Las familias, sobre todo las familias pobres y las familias rurales, han asumido el gasto de educar a sus hijos; aun cuando el Estado se declara responsable de proveer la gratuidad y universalidad de la enseñanza<sup>7</sup>, el hecho es que este responde más a la demanda educativa de los estratos más altos, con mayor capacidad de presión política, en detrimento de la demanda de los más pobres (Rodríguez 1992)<sup>8</sup>.

En el marco de la recuperación económica y política –al cabo de frenarse la violencia política que azotó durante una década a las zonas rurales del país–, y con la fuerte presencia del Banco Mundial y otras agencias internacionales, la educación emerge nuevamente a la agenda política. Los temas de la calidad de los servicios, la eficiencia del gasto público y la equidad, son los que organizan el debate en torno a las políticas educativas entonces<sup>9</sup>. El énfasis estuvo puesto en la infraestructura escolar, la capacitación de los profesores y las reformas curriculares. Con la excepción –relativa– de la primera, las otras dos políticas no implicaron ninguna especificidad para mejorar la educación en las áreas rurales. Una tardía y accidentada iniciativa de atención a la educación en áreas rurales, el Programa de Educación en Áreas Rurales –PEAR– fue recientemente cancelada luego de algunos años de implementación en reducidas zonas como proyecto piloto. El programa tenía tres componentes: el incremento del acceso de secundaria e inicial; el mejoramiento de la calidad de la

---

6 Véase por ejemplo el Informe del Banco Mundial (1996).

7 La Constitución 1993 amplió la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta la secundaria (5 años). Posteriormente se incluyó un año de educación inicial para niños de 5 años.

8 El gasto en educación aumentó en los niveles de secundaria y educación superior y bajó en primaria. Véase al respecto Rodríguez 1992. En los 90 se aplicaron medidas orientadas a movilizar recursos privados ampliándose significativamente la oferta privada en zonas urbanas; esto no ocurrió en las zonas rurales en donde la oferta es básicamente pública. Véase Banco Mundial (1996).

9 Véase por ejemplo Foro Educativo (2000).

primaria; y el fortalecimiento de la gestión de las escuelas multigrado y unidocente.

### Lo que la educación muestra de la inequidad en el país

No obstante los grandes avances en cuanto a la expansión de los servicios educativos en el Perú, los indicadores del sistema, así como las evaluaciones nacionales de rendimiento estudiantil, muestran que las oportunidades educativas son drásticamente diferenciadas, según los servicios se encuentren en zonas rurales o urbanas. La escuela debería ser un mecanismo de superación de las desigualdades socioeconómicas, lo cual requeriría políticas de equidad que distribuyan los recursos compensando las desiguales condiciones de la escolaridad de niños y adolescentes en los ámbitos rurales, las zonas de mayor pobreza. Sin embargo, estas políticas no existen en el país; antes bien, se asignan menos recursos del presupuesto público a las poblaciones que más necesitan para acceder a una educación que les posibilite los conocimientos y habilidades necesarias para desenvolverse como ciudadanos plenos.

Una expresión de esta inequidad<sup>10</sup> se muestra en la cobertura de la educación secundaria que apenas alcanza el 50 % en el área rural y menos que esto entre los hogares más pobres; la probabilidad de que un alumno matriculado en el primer grado culmine el nivel en el periodo oficial se reduce drásticamente en la zona rural; el porcentaje de alumnos con tres o más años de atraso es mayor en ámbitos rurales y de pobreza extrema por efecto de la desaprobación, el retiro o el ingreso tardío al sistema escolar.

La baja calidad de los resultados de la educación que muestran las evaluaciones nacionales de rendimiento académico de los estudiantes<sup>11</sup>, afec-

---

10 Los indicadores de acceso, conclusión y logro de los aprendizajes previstos muestran (salvo el acceso a la educación primaria), diferencias importantes entre quienes residen en el área urbana y el área rural y entre quienes son no pobres, pobres y pobres extremos. Véase Ministerio de Educación del Perú (2005a).

11 En el Perú se han aplicado cuatro evaluaciones del rendimiento escolar a escala nacional: CRECER 1996, CRECER 1998 y las evaluaciones nacionales del 2001 y 2004. La EN 2004 midió el nivel de desempeño logrado por los estudiantes respecto a las competencias de las áreas de

ta especialmente a los estudiantes de las zonas rurales, particularmente bilingües, y de los hogares más pobres.

Esta situación, que pone en evidencia lo que falta por lograr de la promesa de universalidad y calidad educativa especialmente para la población rural y bilingüe<sup>12</sup>, ha sido declarada de *apartheid* educativo, “uno de los aspectos más intolerables de la inequidad en nuestro país” (Consejo Nacional de Educación, 2005:28).

Si bien los resultados de la última evaluación nacional de rendimiento estudiantil, EN 2004 (Ministerio de Educación 2005b) muestran un déficit general en la calidad de los aprendizajes en todos los estratos estudiados<sup>13</sup>, se evidencian brechas de equidad en el desempeño de los estudiantes al interior del sistema educativo. La principal brecha en los logros de aprendizaje de los estudiantes está asociada a la gestión de la institución educativa —pública o privada—, a favor de los que estudian en colegios no estatales<sup>14</sup>; esto es significativo, dado que la escuela pública es la oferta educativa mayoritaria en el país, principalmente para los sectores pobres.

La segunda brecha presenta una fuerte asociación con la pobreza y la ruralidad; así los estudiantes que viven en las regiones con menores niveles de pobreza (Lima y la costa sur del país) logran mejores rendimientos, en comparación con sus pares en las regiones con mayores niveles de

---

comunicación y matemática establecidas en el currículo vigente; se evaluaron cuatro grados, segundo y sexto de primaria, segundo y quinto de secundaria. Los niveles son suficiente, básico, previo y debajo del previo; los resultados reportan el porcentaje de estudiantes ubicados en cada uno de los niveles de desempeño.

- 12 La Ley General de Educación (28044) reconoce a esta como un derecho fundamental de la persona y de la sociedad; el Estado garantiza el ejercicio de este derecho mediante la universalización de la Educación Básica y la gratuidad de la educación en todos sus niveles —inicial, primaria y secundaria— y modalidades —menores y adultos—. Establece además que la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos. La educación básica obligatoria se desarrolla a lo largo de 11 años de escolaridad; tiene dos niveles: primaria (seis años) y secundaria (cinco años). La edad normativa de ingreso al sistema educativo es 6 años.
- 13 Los estratos representativos en la EN 2004 son gestión estatal/no estatal, área geográfica urbana/rural, característica de la institución educativa estatal polidocente/multigrado.
- 14 La mayoría de los estudiantes de instituciones educativas estatales se ubica en los niveles previo y por debajo de este; mientras la mayoría de los que estudian en colegios no estatales se ubica en los niveles suficiente y básico. Para mayor detalle de los resultados de la EN 2004 puede consultarse el informe Ministerio de Educación (2005 b).

pobreza que son, al mismo tiempo, más rurales y donde se encuentran poblaciones cuya lengua materna no es el castellano (las regiones amazónicas y la sierra centro y sur del país).

Al interior del estrato de las instituciones educativas estatales se presenta una tercera brecha dependiendo de la característica de la escuela<sup>15</sup>. La EN 2004 muestra que el rendimiento logrado por los estudiantes de escuelas polidocentes es significativamente mayor que el de los estudiantes de escuelas multigrado y unidocente. Así, la gran mayoría de los escolares que culminan primaria en escuelas multigrado, no logra desarrollar las habilidades esperadas para el nivel, ni en matemáticas (84,4 %) ni en comunicación (87,8 %). 43,6 % y 42 % de escolares en instituciones polidocentes logra un nivel básico y suficiente en matemáticas y en comprensión de textos escritos respectivamente; mientras que sus pares en escuelas multigrado alcanzan 15,6 % y 12 % respectivamente (Ministerio de Educación 2005b)<sup>16</sup>.

La hipótesis de este artículo es que las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las que se desarrollan los procesos pedagógicos en el aula, así como las dinámicas entre profesores y estudiantes mediadas por las bajas expectativas de aquellos sobre los logros de aprendizaje de estos, son factores claves que explican en gran medida los pobres resultados educativos de niños y niñas en zonas rurales. No se trata de ver la condición multigrado como un factor determinante per se de los resultados educativos —la misma EN 2004 constata la variabilidad del rendimiento dentro de los estratos desfavorecidos, rural y multigrado—. Lo que nos interesa es proponer, a partir de un estudio cualitativo en aulas multigrado<sup>17</sup>, un con-

---

15 Según su característica la escuela puede ser polidocente, si tiene el número de docentes suficiente para atender a todos los grados individualmente; multigrado, si los docentes atienden a más de un grado simultáneamente; o unidocente, en donde un solo docente atiende a todos los grados simultáneamente y es además el director de la institución. En el Perú, el 89 % de las escuelas rurales de primaria son multigrado.

16 En el nivel básico los estudiantes muestran un desarrollo parcial de las habilidades esperadas para el grado. En el nivel previo los estudiantes demuestran un manejo de las capacidades correspondientes a los grados anteriores.

17 El artículo es una reflexión a partir de los hallazgos de un estudio etnográfico sobre estrategias docentes en aulas multigrado en escuelas de primaria en la costa rural del departamento de Lima, realizado en el año 2003. Las escuelas se localizan a dos horas de la ciudad de Lima y forman parte de una red de escuelas rurales ubicadas a lo largo de una vía afirmada que sube hacia la serranía de Lima (Rodríguez, 2004).

junto de ideas sobre cómo diferentes variables asociadas a la configuración del aula multigrado en el país, actúan como mediadoras en los aprendizajes de los estudiantes.

### **Complejidad y magnitud de la escuela primaria rural**

Existen cerca de 24 mil centros educativos de primaria de menores multigrado y unidocentes, lo que representa el 73 % de las escuelas primarias del país (Ministerio de Educación, 2002a). El 27 % de las escuelas primarias del país son unidocentes, en donde un solo un profesor atiende a todos los grados del nivel (Ministerio de Educación, 2004). Se localizan casi en su totalidad en áreas rurales; las escuelas unidocentes constituyen el 32 % y el 36 % de todas las escuelas en ámbitos de pobreza y pobreza extrema, respectivamente.

El 32 % de la matrícula total de primaria del país es atendida en escuelas multigrado y 34 % de maestros de primaria enseña en estas escuelas. En las áreas rurales, alrededor del 90 % de los centros educativos de primaria son escuelas multigrado y unidocentes.

La presencia de la escuela multigrado y unidocente como característica de la escuela primaria de las áreas rurales del país, está vinculada con la fuerte expansión de la oferta educativa, sobre todo de los niveles inicial y primaria, en el periodo 1985-1994 (Ministerio de Educación, 2004). La expansión de la cobertura escolar principalmente rural estuvo acompañada por una caída en el gasto público por alumno, de modo que esta ampliación se sostuvo en el incremento de escuelas atendidas por uno o dos maestros, por lo que “los logros en cobertura se habrían pagado con una merma en la calidad de los servicios que los estudiantes reciben” (Ministerio de Educación, 2002b:32). El notable crecimiento del gasto público por alumno en el periodo 1993-2003 se debió al incremento de la remuneración docente y del número de docentes, mas no se tradujo en una mayor inversión en mejorar la calidad de la oferta educativa en las áreas rurales.

La escuela multigrado presenta una alta heterogeneidad de situaciones socioeducativas, siendo la escuela unidocente la de mayor grado de heterogeneidad y complejidad; constituye, junto con la escuela atendida por

dos docentes, la situación multigrado más frecuente en el país.

Al ser la “extraedad” muy frecuente en áreas rurales –por retiro o repetición–, en un aula multigrado es frecuente encontrar a un o una adolescente de 16 años que está culminando la primaria, compartiendo la atención de un mismo profesor con un niño de cinco años que empieza su educación escolar; esta es la heterogeneidad de desarrollos emocionales, psicológicos, cognoscitivos que un docente debe atender en un aula multigrado.

A esta complejidad se agrega la de ser la única posibilidad de acceso a la escolaridad para muchos niños y adolescentes con algún nivel de discapacidad; aunque legalmente esto está prohibido, estos niños son excluidos por diferentes mecanismos de las escuelas polidocentes que se ubican por lo general en los poblados mayores. De otro lado, al estar muchas escuelas localizadas en poblaciones de baja densidad y dispersas, es frecuente que haya uno o muy pocos niños en algún grado, o que no haya ninguno en alguno. Estas situaciones tienden a ser resueltas por los profesores agrupando a los niños de diferentes grados para tratarlos como si fuera un solo.

### La escuela en la “nueva ruralidad”

Se asocia la escuela multigrado a la ruralidad; y esto es cierto pues 90 % de las escuelas primarias en áreas rurales son multigrado y unidocentes. Pero cómo se piense o imagine la ruralidad es relevante para imaginar políticas adecuadas orientadas a mejorar en calidad y equidad la educación en las áreas rurales.

Lejos de ciertas imágenes comunes que atribuyen a la ruralidad una inmutabilidad y atemporalidad, la ruralidad del Perú actual es diversa, dinámica y cambiante. A pesar de la transición demográfica que transformó a la sociedad peruana a fines de siglo pasado en una sociedad eminentemente urbana, la vitalidad de la sociedad rural se muestra en una porción importante de capitales de distrito y de provincia que son esencialmente rurales<sup>18</sup>. La mayor parte de la población de estos lugares se dedica

---

18 El Perú tiene una población de 26, 207,970 habitantes y 1831 distritos; 1259 de estos (cerca del 69 % del total) se localiza en la sierra, el 65 % de ellos tiene una población de menos de cinco mil habitantes. Fuente: PNUD (2006:29). Amat y León (2007) señala que el 42 % de la pobla-

a la agricultura, la ganadería o a actividades de comercio y servicios vinculadas a aquellas. Asistimos entonces a una “nueva ruralidad”, mayor de lo que se piensa, cuya población se “urbaniza” aceleradamente (debido a la tendencia a la concentración en centros poblados relacionada con la expansión de servicios típicamente urbanos), y al mismo tiempo recupera su tasa de crecimiento. Esta vitalidad de la sociedad rural sugiere que las políticas y programas de educación en las áreas rurales no pueden descansar en la imaginación de una población decreciente y marginal.

Es posible tener una aproximación de las diferentes formas en que se configura la escuela primaria en áreas rurales, dando lugar a distintos modelos funcionales de escuela a los que la política pública debiera responder. Estas configuraciones guardan relación con la densidad poblacional y los patrones de asentamiento de las poblaciones en distintos ambientes rurales.

- Escuelas en comunidades de altura localizadas por encima de los 4000 m. s. n. m. y con altos niveles de dispersión poblacional; son escuelas unidocentes con servicios educativos parciales (no se brinda los 6 grados de primaria) y con una matrícula muy pequeña; presentan características muy parecidas a las escuelas en caseríos y comunidades indígenas que pueblan la amazonia, muy dispersas, con acceso limitado a vías fluviales; ambas son las que presentan mayor dificultad de acceso y aislamiento para el docente.
- Escuelas en comunidades o caseríos ubicados en otros pisos ecológicos de menor altura con vocación agrícola; son comunidades más densamente pobladas y con un patrón de asentamiento menos disperso; las escuelas tienden a tener los servicios educativos completos (seis grados de primaria) y pueden tener una tasa alta de alumnos por docente.

---

ción vive en poblados de menos de 20 mil habitantes y dispersos por todo el país que tienen un estilo de vida y hábitos de consumo rurales. Por su parte, Monge (2007) habla de una “nueva sociedad rural”, producto de grandes cambios en la segunda mitad del siglo XX, mayor de lo que se piensa y más urbanizada (patrones de residencia menos dispersos, estructuras familiares nucleares, menor número de hijos y nuevas aspiraciones colectivas en educación, salud, servicios básicos, comunicaciones e información).

- Pequeñas escuelas en caseríos de la costa rural, comunicadas por vías de transporte público regular, a poca distancia una de otra y con pocos alumnos.

### El acceso de los niños y niñas a la escuela rural

El acceso se refiere no solo a la disponibilidad de servicios educativos, sino también a las condiciones en las que acceden niños y niñas al sistema educativo en las áreas rurales. La política pública debería incorporar los factores ya conocidos que afectan las condiciones del acceso a la escuela de los niños y niñas en las áreas rurales. En particular nos referiremos a la distancia y el tiempo de desplazamiento del hogar a la escuela; la lengua materna de los estudiantes; y la participación de los niños en las actividades económico-productivas de la familia.

El acceso de niños y niñas a la escuela varía según los patrones de asentamiento de los poblados rurales. En la costa rural, donde hay más conectividad por las vías de comunicación y medios de transporte, así como menor dispersión de las viviendas y distancia con relación a la escuela, hay más facilidades de acceso a la escuela. En las comunidades de altura y en la amazonía, las condiciones físicas del acceso pueden tornarse mucho más difíciles, aunque diferentes según la región, tanto para los niños como para los profesores.

La accesibilidad a la escuela, distancia y tiempo de desplazamiento, es uno de los factores que inciden fuertemente en la baja tasa de asistencia en la escuela primaria en las áreas rurales. En muchos lugares del país, sobre todo en comunidades de altura, niños y niñas deben caminar enormes distancias por una y hasta tres horas diarias, de su casa a la escuela; en el trayecto deben sortear una serie de circunstancias que ponen en riesgo su seguridad y su vida: heladas, lluvia, crecida de ríos, caminos escarpados. Si el acceso a la escuela en las áreas rurales está implicando grandes cuotas de sacrificio, tanto para los estudiantes como para sus padres, entonces tendríamos que ser más cautos y no regocijarnos en las cifras que indican que estamos en el Perú próximos a cumplir la meta del acceso universal a la educación primaria. Que el servicio esté disponible —una

escuela con un maestro—, nos dice poco en realidad de cómo están accediendo a la educación los niños y niñas en las áreas rurales.

La oferta educativa de primaria, en áreas rurales de menor densidad y mayor dispersión, es muchas veces una oferta incompleta<sup>19</sup>, situación frecuente en comunidades alto andinas en donde las escuelas ofrecen solo los cuatro primeros grados de primaria. Muchas veces las familias campesinas, haciendo un enorme esfuerzo, envían a sus hijos a los centros poblados donde se encuentran generalmente servicios educativos completos; ello implica prescindir de un miembro de la unidad económica familiar y además sustentarlo económicamente en su nuevo hábitat. Ello es revelador del alto valor que las familias pobres y rurales asignan a la educación de sus hijos<sup>20</sup>; lo que resulta contradictorio con la idea muy divulgada, sobre todo en los profesores, acerca del poco apoyo que las familias rurales dan a la educación de sus hijos e hijas.

La lengua materna de los estudiantes es una variable que se asocia significativamente con el rendimiento y la evaluación nacional, EN 2004 (Ministerio de Educación 2005b) muestra también una inequidad en perjuicio de los estudiantes cuya lengua materna no es el castellano (cerca del 30 % de los estudiantes en escuelas multigrado evaluados). La política educativa viabilizada a través del Programa de Educación Bilingüe Intercultural, no está garantizando las condiciones de acceso a una educación de calidad para los niños y niñas.

Es bien conocido que una porción significativa de los estudiantes de primaria de escuelas públicas, trabaja además de estudiar. En las escuelas rurales corresponde a un poco más del 36 % de los niños de sexto de primaria<sup>21</sup>. La participación de los niños en actividades productivas no parece ser un factor que afecte la tasa de asistencia escolar, pero sí podría ser una causa del retraso escolar, que es más elevado en las áreas rurales, y tener un efecto sobre los aprendizajes. A esta condición del niño trabajador la

---

19 Las cifras oficiales muestran un déficit de oferta de los seis grados de primaria en centros educativos rurales (Ministerio de Educación 2005b).

20 El estudio empírico de Bello y Villarán (2004) evidencian el valor asignado a la educación de sus hijos las familias de Quispicanchis en Cusco.

21 Ministerio de Educación (2005b). Esta cifra puede estar escondiendo el trabajo doméstico y de apoyo a las actividades agrícola y de pastoreo que niños y niñas realizan en sus hogares.

escuela no ha sabido responder adecuando el calendario y el horario a los entornos económico culturales, a pesar que norma, permite y alienta esta adecuación. Desde el año 2006 se aplica en el país una política de incentivos a la demanda (asignaciones monetarias directas a las familias a cambio de asistencia a la escuela), que busca disminuir la inasistencia causada por la participación de los niños en actividades productivas.

La infraestructura escolar en las áreas rurales es aún un tema y es una dimensión de primer orden de la calidad de la oferta educativa, así como de las condiciones del acceso. Proyectos educativos como el de Fe y Alegría Rural en el Perú, demuestran los efectos que el acondicionamiento y mantenimiento de los servicios higiénicos escolares tienen sobre la asistencia y permanencia de las niñas en la escuela.

Las condiciones de vivienda de los profesores en las áreas rurales más aisladas y de difícil acceso –aspecto dramático de la condición laboral de los profesores para el que no se tiene ninguna política– son un factor que incide en las condiciones de la escolarización. La gran mayoría de profesores rurales hace mes, quincena o semana; vive alejada de sus familias e insume dinero y tiempo considerables en movilizarse hasta su lugar de trabajo, en detrimento del tiempo efectivo en el aula. El proyecto Casa Escuela promovida por TAREA en comunidades campesinas de Cusco, es una alternativa a este tipo de situaciones muy presentes en las escuelas ubicadas en zonas de altura; sus posibilidades de réplica merecen ser analizadas para zonas rurales de similar configuración. La Casa Escuela fue pensada para los profesores y deja abierta la posibilidad para los niños que viven muy lejos de la escuela; implica el compromiso de la comunidad en el apoyo para la construcción del local, la vigilancia de la seguridad de los niños; gestión de convenios con organismos públicos para la complementación alimentaria para niños y profesores. La Casa Escuela facilita también la implementación de programas de control de la salud y nutrición, constituyendo un buen ejemplo de acción intersectorial.

## Oportunidades de aprendizaje en el aula multigrado

No obstante lo dicho hasta ahora, es cierto que las características socioeconómicas de los escolares no agotan las explicaciones acerca de las diferencias en el rendimiento académico. De hecho, las evaluaciones nacionales también muestran diferencias significativas en los resultados de escuelas de entornos socio económicos similares, lo mismo que escuelas en entornos socioeconómicos diferentes que obtienen resultados similares. La EN 2004 identifica un conjunto de variables que diferencian a los estudiantes de mayor y menor rendimiento dentro de los estratos más desfavorecidos. Siguiendo este hilo de análisis, este acápite reflexiona a partir de los hallazgos de un estudio exploratorio tomando como ejes las habilidades del docente en el manejo de contenidos curriculares y las oportunidades de aprendizaje observadas en el contexto de aulas multigrado <sup>22</sup>.

Como se ha señalado, la escuela unidocente es la que presenta mayor complejidad por tratarse de un profesor o profesora a cargo de todos los grados, además de ocuparse de la dirección de la institución escolar. Es el caso de este tipo de escuela que queremos ahora presentar. Se trata de una escuela muy pequeña con apenas 13 niños y niñas aunque en el registro oficial aparecen 29 matriculados; el rango de edad va de los cinco a los trece años. La escuela ofrece los seis grados, distribuidos de la siguiente forma: cinco niños en primer grado, dos en segundo, cuatro en tercero (todos varones) y una niña en cada grado cuarto y sexto, ambas con “extraedad”; no hay niños en quinto grado.

En el aula los niños están organizados en dos grupos: primero y segundo grado forman un grupo; tercero, cuarto y sexto forman el otro grupo. En las sesiones la profesora desarrolla actividades para los dos grupos a partir de un tema de una de las áreas curriculares. A pesar de que dice busca desarrollar las capacidades para cada grado de acuerdo al currículo para el nivel de primaria, la profesora pide a sus alumnos en cada grupo

---

22 El concepto oportunidades de aprendizaje corresponde a los estudios que exploran en las variables ligadas a procesos educativos, principalmente a la cobertura del currículo. Un estudio específico sobre oportunidades de aprendizaje en matemáticas puede verse en Cueto S. [et.al.](2004).

que realicen las mismas actividades y los mismos ejercicios. Aunque ella procura asignar los ejercicios dependiendo de su grado de dificultad, se observa a las niñas de cuarto y sexto grado haciendo lo mismo que los niños de tercero. Aunque hay un libro oficial para cada grado y los niños lo tienen consigo, la profesora tiende a utilizar como referente para este grupo el libro de tercer grado, grupo en el que hay más niños; de él toma los ejercicios e indica a los niños que realicen lecturas. Ya sea porque son más numerosos, más pequeños o porque son varones, los niños de tercero son más inquietos y demandan más atención de la profesora; las niñas en cambio reciben notablemente menos atención de parte de ella, sobre todo la de sexto grado que permanece casi toda la jornada aislada y en silencio; la profesora lo explica señalando que ella “es tranquila y puede trabajar sola”.

La profesora ha establecido rutinas o secuencias en el desarrollo de las sesiones que son fácilmente observables; estas rutinas ayudan al orden de la clase y son un indicador de la organización del docente, factor particularmente relevante en aulas multigrado. Empieza con una introducción al tema general que va a trabajar con todos los grados en alguna área curricular (matemáticas, ciencia y ambiente, comunicación u otra), motivando primero a los niños para que expresen libremente sus conocimientos, ideas y sentimientos; luego estos realizan una lectura para resolver unas preguntas sobre el tema que la profesora ha preparado. Mientras los niños hacen su trabajo, ella va supervisando a cada uno; al final, cada uno lee en voz alta la lectura asignada o lo que ha elaborado a partir de las preguntas; este es un momento importante de socialización en el grupo. Lo que pudimos observar es que la demanda de atención de los niños más pequeños es tal que no permite a la profesora cumplir con su intención de monitorear el trabajo de los estudiantes. La retroalimentación que es un factor importante en el proceso de aprendizaje, se ve seriamente limitada por la alta heterogeneidad del grupo en el aula multigrado. Quienes quedan con menos oportunidades son las niñas por los factores ya señalados y los niños con mayor dificultad de aprendizaje.

La manera como la profesora desarrolla los temas así como las metodologías y recursos que utiliza en el aula, varían dependiendo del manejo que ella tiene de los contenidos que quiere enseñar. En la medida que se

sienta segura de manejar los contenidos de un área, muestra mayor dominio de metodologías y recursos didácticos. Si bien esto se aplica en cualquier situación de enseñanza de manera que no es privativo de la educación primaria, en este nivel la capacidad didáctica del docente es particularmente importante. La competencia del docente en las áreas curriculares es lo que le va a permitir recurrir creativamente a las técnicas. Lo que pudimos observar es que detrás de la falta de recursos didácticos para enseñar matemáticas, por ejemplo, lo que se muestra son deficiencias en los conocimientos matemáticos de la profesora, que le genera una enorme inseguridad en la conducción de los aprendizajes de su grupo heterogéneo de aprendices. Esta inseguridad es resuelta homogenizando a todos los niños mediante la asignación de una misma tarea para todos independientemente del grado y de la edad. Ello implica por lo general un nivel bajo de exigencia cognoscitiva de la tarea.

Esto último también tiene relación con la expectativa de la profesora acerca de los que sus alumnos pueden aprender. Ella revela sentimientos de gran afecto por ellos como también por sus padres y la comunidad, con los que se vincula positivamente. No obstante, piensa que son niños con muchas limitaciones para aprender debido a que se trata de familias pobres que no tienen recursos ni condiciones para apoyar la escolarización de sus hijos. Su expectativa acerca de lo que pueden aprender sus alumnos es baja y esta baja expectativa condiciona en gran medida lo que ella considera que debe enseñar a sus alumnos. Esto se da en un contexto de ausencia de supervisión del trabajo de su docente y de apoyo a su práctica en el aula; si bien esta es una característica del sistema educativo nacional, esta ausencia es más significativa en las áreas rurales debido a la soledad en que los maestros enfrentan los desafíos de aulas tan heterogéneas.

## Conclusiones

En las condiciones actuales, la escuela primaria en las áreas rurales y los profesores y profesoras que trabajan en ella, no están en capacidad de asegurar los aprendizajes y competencias esperados en niños y niñas. Sin orientaciones claras para conducir los procesos pedagógicos en situaciones

de aula de alta heterogeneidad; metodologías y materiales didácticos de apoyo, los profesores enfrentan serias limitaciones para promover los aprendizajes. Al lado de esto, las bajas expectativas que tienen los profesores sobre las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos constituye una dimensión subjetiva que moldea la acción pedagógica y a partir de la cual define y decide lo que hace en el aula.

Las políticas requieren incorporar en su visión del cambio educativo, elementos que permitan vulnerar esta dimensión del sistema de creencias y presupuestos pedagógicos (Fullan, 2002), cambiando disposiciones de los maestros, más abiertas a la transformación de sus prácticas pedagógicas en la escuela primaria rural. Este es un factor pocas veces tomado en cuenta en la política educativa y un serio obstáculo para los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación.

Los maestros y maestras que enseñan en escuelas multigrado y unidocente, no cuentan con metodologías, recursos didácticos y materiales apropiados para atender esta situación de aula. Los profesores no son entrenados para trabajar en contextos de aula multigrado en su formación inicial ni en la formación en servicio. Tampoco el diseño curricular de primaria toma en cuenta la forma predominante de la escuela rural que es multigrado y unidocente.

El maestro tiende a resolver la complejidad del aula multigrado reduciéndola, homogenizando y de esta manera tornando invisible la diversidad. Todos pierden: los niños mayores menos inquietos y demandantes de atención del docente, igual que las niñas que son más pasivas y menos demandantes; los niños con mayor rezago; o los niños de los primeros grados, claves para la inserción en la lectoescritura.

Una “violencia simbólica” se expresa a través y en la acción pedagógica, en la selección de contenidos curriculares, la disolución de las diferencias de desarrollo cognoscitivo, emocional y afectivo de niños y niñas de diferentes grados, las frecuentes interrupciones de las sesiones de enseñanza y la suspensión de jornadas escolares; el inicio tardío y el término prematuro de la jornada escolar; las reducidas horas efectivas. La percepción de los profesores de las pocas posibilidades que tienen sus alumnos de aprender porque son pobres, porque los padres trabajan y no ayudan, porque están mal alimentados, fundamenta su opción por enseñar lo “bási-

co”. Estos significados se imponen en la acción pedagógica conduciendo a la “culpabilización” de los niños y niñas, así como de sus familias por el fracaso escolar.

En un sentido, el aula multigrado, asociada a la idea de escuela pobre y precaria, no es solamente el resultado de la presencia de un conjunto de variables externas sino que se reproduce a sí misma, por una serie de decisiones que toma cotidianamente el docente en virtud de sus percepciones del aula y expectativas de sus alumnos.

Una política de acción afirmativa debería redistribuir recursos asignando más a las escuelas multigrado y unidocente. La educación primaria en las áreas rurales necesariamente cuesta más que en las urbanas por las condiciones de dispersión, baja densidad poblacional y bilingüismo. Esto es algo que el Estado peruano debe asumir como una realidad que lo lleve a plantear políticas diferenciadas y no universalistas.

Esta mayor asignación puede traducirse en una serie de mecanismos orientados a reducir la presencia de la escuela unidocente en la oferta educativa de primaria rural, transformándola gradualmente en multigrado con al menos dos maestros; concentrando escuelas pequeñas mediante acuerdos con los padres de familia y la comunidad; asignando plazas docentes allí donde la carga alumno/docente es excesiva; asignando los mejores profesores a los primeros grados para una introducción adecuada a la lectura y escritura; mejorando sustantivamente la infraestructura y el equipamiento de las escuelas rurales, dotándolas de material educativo pertinente a la lengua y cultura locales; introduciendo mecanismos de incentivos a las escuelas que muestran mejoras en el tiempo; mejorando las condiciones de vivienda del maestro o maestra que trabaja en áreas rurales.

Una serie de programas y proyectos que ejecutan desde algunos años en el país organismos de cooperación internacional y nacional, muestran fortalezas y lecciones que bien podrían ser incorporados en el diseño de las políticas educativas. Algunas claves de estas experiencias parecen ser:

- Asumir la particularidad de la escuela primaria rural: la simultaneidad de la enseñanza para varios grados por un profesor. Esta es la característica a partir de la cual se podrían diseñar estrategias de mejoramiento y/o transformación.

- La centralidad del agente educativo: el maestro o maestra y su práctica en el aula es el centro de los procesos de mejoramiento y/o transformación, la estrategia inevitablemente pasa por el acompañamiento al trabajo del docente en el aula.
- La concentración en el desarrollo de las competencias comunicativas para la lectura y escritura, sobre todo en los primeros grados de primaria y atendiendo a la lengua materna.
- La atención particular a las niñas buscando elevar las tasas de retención en la escuela, dado que por razones de rol de género, así como debido a las difíciles condiciones del acceso, la continuidad de la escolaridad se ve amenazada.
- La focalización en el aprovechamiento del uso del tiempo en el aula con objetivos de aprendizaje, utilizando adecuadamente los materiales educativos distribuidos por el estado.
- Asumir que la escuela está inmersa en una comunidad y no es una isla, viabilizando la participación de las autoridades comunales y los padres de familia en la gestión pedagógica de la escuela.
- La incorporación de sistemas de monitoreo y de evaluación de los aprendizajes de niños y niñas y de los desempeños de los maestros y maestras, que brinde información a las familias posibilitándoles participar de la educación de sus hijos.
- La mayor lección extraída de muchas de estas experiencias, es que el cambio en educación necesita de voluntad política para sostener una intervención en el tiempo; flexibilidad para incorporar los cambios en el proceso; recursos adecuadamente estimados y oportunamente disponibles; y un tiempo prudencial para evaluar resultados.

La experiencia internacional brindaría alguna señal acerca de las bondades de estrategias costo efectivas, entre las que destacaría (Schieffelbein,

1998) la asignación de los mejores profesores a los primeros grados y el reforzamiento de las regulaciones sobre la duración del año escolar buscando su cumplimiento efectivo (número de semanas/horas de escolaridad anual con flexibilidad de calendarios).

La priorización de la atención a los primeros grados de primaria requiere reforzar las competencias de profesores especializados en la enseñanza de la lectura comprensiva y la escritura, como lo vienen desarrollando algunos programas de cooperación internacional; y/o integrar mecanismos o sistemas de incentivos para que los mejores profesores sean quienes enseñen a los primeros grados. De otro lado, fortalecer el gobierno del Ministerio de Educación en su rol normativo para el cumplimiento de las normas sobre asistencia de docente y horas efectivas de enseñanza anual.

Así mismo, mecanismos de rendición de cuentas o de responsabilidad por los resultados que promuevan el involucramiento de la ciudadanía con la educación, transparencia democrática, mejora de la gestión y la enseñanza (Ravela, 2006). En la medida que hay una multiplicidad de actores responsables por los resultados, es muy debatible asignar responsabilidad solo al docente<sup>23</sup>. La rendición de cuentas puede centrarse entonces en buscar apoyos en la sociedad para mejorar resultados. Un ejemplo de ello es lo que viene haciendo el Ministerio de Educación con la devolución de resultados de las pruebas nacionales a las escuelas; su propósito es usar los resultados para comprender la complejidad y ayudar a mejorar las intervenciones pedagógicas.

Parece más pertinente que la evaluación se oriente a las escuelas y docentes en función de lo que hacen con los recursos de que disponen. La evaluación del desempeño puede ser por el cumplimiento de responsabilidades funcionales básicas, con fines formativos y con consecuencias de crecimiento en la carrera. Junto a la evaluación, tendría sentido instalar sistemas de incentivos para las escuelas y/o maestros vinculados a indicadores como asistencia/retención de niños en la escuela y mejoras en el

---

23 Para poder evaluar en función del resultado, el profesor debería disponer de los elementos básicos para realizar la tarea: formación, oportunidades para aprender a enseñar mejor, orientación y apoyo, condiciones y materiales de trabajo, condiciones salariales, carga horaria, etc. (Ravela 2006).

desempeño docente relacionado directamente con las oportunidades de aprendizaje de los niños. Definir cuáles son los incentivos correctos y con menos efectos no deseados, es un asunto que merece ser analizado y experimentado. El punto central en estos sistemas es la claridad y transparencia de los objetivos, metas e indicadores.

La implementación de la política educativa requiere la comunicación con la comunidad y los padres de familia: explicar lo que se quiere conseguir y realizar los compromisos o convenios con el centro educativo. Se puede partir de un diagnóstico participativo en donde la comunidad toma nota del nivel en el que están los niños o del estado en general de la escuela. La escuela se compromete a ayudar para mejorar –el maestro viene todos los días y/o se cumplen las horas semanales o mensuales en esquemas más flexibles; los padres se comprometen con la asistencia de los niños, a asegurar los útiles necesarios, darles tiempo para que hagan sus tareas en casa; las autoridades se comprometen en dar seguridad para que los niños lleguen bien o facilitarles el transporte; los gobiernos regionales se comprometen a gestionar convenios con instituciones de formación de profesores para implementar programas de formación en servicio, especialización en enseñanza de la lecto escritura en castellano como segunda lengua, etc.

Las políticas educativas deben buscar articularse con las tendencias a la descentralización en curso en el país. Más allá de los fracasos o aciertos de los gobiernos, lo cierto es que hay un proceso social y político, desigual según las regiones, marcado por la tendencia a la descentralización. En ese sentido, las políticas de educación para las áreas rurales tienen que considerar el proceso de gestación de los proyectos educativos regionales. El punto que se quiere dejar planteado aquí es que se requiere dejar de lado la lógica centralista y pasar a una lógica de negociación y concertación con los gobiernos regionales, a partir de establecer objetivos precisos, metas e indicadores.

La literatura internacional señala la importancia de mecanismos de rendición de cuentas para el éxito de una reforma o política de descentralización. Todo esquema de rendición de cuentas tiene que mirar las relaciones entre las autoridades responsables de las políticas, los prestadores y los ciudadanos (Di Gropello, 2004).

El supuesto es que la prestación de servicios es más eficiente si esta opera mediante unidades subnacionales, por un tema de mejor información acerca de las necesidades del servicio. Pero sola, la descentralización no garantiza una mejor prestación del servicio; el “mandatario” requiere de incentivos para utilizar su información buscando prestar un mejor servicio. El éxito de un esquema de prestación de servicios descentralizado radica en que el mandatario debe responder por sus acciones ante el actor central que decidió descentralizar y ante la comunidad que es el beneficiario último de los servicios.

Las políticas de la formación docente en servicio requieren ser conceptualizadas desde una visión de desarrollo de capacidades locales, orientada a la especialización de recursos humanos en áreas críticas para el desarrollo educativo nacional. Las evaluaciones nacionales estarían indicando que estas son, al menos, la comprensión lectora y producción de textos en contextos bilingües. La experiencia previa de los programas nacionales de formación docente plantea la necesidad de “reconceptualizar” la estrategia de capacitación de docentes en servicio; esta pierde eficacia al estar basada en un concepto de la capacitación como un evento puntual y aislado de otras medidas de mejoramiento de la calidad docente.

## Bibliografía

- Alberti, Giorgio, et.al (1974). *Educación y Desarrollo Rural*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Alberti, Giorgio y Cotler, Julio (1977). *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Amat y León, Carlos (2007). “La Arquitectura Social y Económica”; en: Montero y Valdivia ed.; *Propuestas para una Nueva Escuela, Nueva Ruralidad y Diversidad en el Perú*. Lima: AprenDes, ACDI, Ayuda en Acción.
- Banco Mundial (Perú, 2001). *La Educación en una Encrucijada: Retos y Oportunidades para el siglo XXI*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bello, Manuel y V. Villarán (2004). *Educación, Reformas y Equidad en los Países de los Andes y Cono Sur: dos Escenarios en el Perú*. Buenos Aires: IIFE-UNESCO.
- CEPES (1989). *La educación rural en el Perú: opinan los maestros*. Lima: CEPES.
- Comisión de Reforma de la Educación (1970). *Reforma de la Educación Peruana. Informe General*. Lima: Ministerio de Educación
- Consejo Nacional de Educación (Perú, 2005). *Hacia un Proyecto Educativo Nacional*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Contreras, Carlos (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: IEP. Documento de Trabajo 8.
- Cueto, Santiago, C. Ramírez, J. León, G. Guerrero (2004). “Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de los estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en Lima y Ayacucho”; en: Benavides Martín ed.; *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: GRADE.
- Degregori, C.I. (1991). “Educación y mundo andino”; en: Madeleine Zúñiga, et al. ed.; *Educación bilingüe intercultural. Reflexiones y desafíos*. Lima: FOMCIENCIAS, p.13-26.
- Di Gropello, E. (2004). La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos. PREAL 30.
- Fullan, M. (2002). Los nuevos significados del cambio en la educación. Barcelona: Octaedro.

- Gall, Norman (1974). *La Reforma Educativa Peruana*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Foro Educativo (2000). *Educación para Todos. Balance de una Década*. Lima: Foro Educativo.
- Ministerio de Educación del Perú. Unidad de Estadística Educativa (Perú, 2005a). *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación del Perú. Unidad de Medición de la Calidad Educativa (Perú, 2005b). *evaluación nacional del Rendimiento Estudiantil 2004. Informe Descriptivo de Resultados*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (Perú, 2002a). *Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado*. Documento de Trabajo N°18, Lima: Ministerio de Educación, MECEP
- \_\_\_\_\_ (Perú, 2002b). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Documento de Trabajo N°12, Lima: Ministerio de Educación, MECEP.
- \_\_\_\_\_ (Perú, 1979). *Aspectos de la educación Rural en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación – Oficina Sectorial de Planificación.
- Monge, Carlos (2007). “La Nueva Ruralidad Peruana”; en: Montero y Valdivia ed.; *Propuestas para una Nueva Escuela, Nueva Ruralidad y Diversidad en el Perú*. Lima: Aprende, ACADI, Ayuda en Acción.
- Montero, Carmen comp. (1990). “La escuela rural: variaciones sobre un tema”. Lima: FAO-PEEC
- PNUD (Perú, 2006). *Informe sobre Desarrollo Humano/Perú 2006*. Lima: PNUD.
- Ravela, Pedro (2006). *Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas Didácticas ¿Qué es la rendición de cuentas?* PREAL [en línea: <http://www.grade.org.pe/gtee-preal/docs/FichDid-Ficha11.pdf>]
- Rodríguez, José (1992). *Gasto Público en Educación y Distribución del Ingreso en el Perú*. Lima: GRADE. Documento de Trabajo 19.

- Rodríguez, Yolanda (2004). “Estrategias de enseñanza docente en escuelas multigrado”; en Martín Benavides ed.; *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*. Lima: GRADE.
- Schiefelbein E., L. Wolf. y P. Schiefelbein (1998). Cost- Effectiveness of Education Policies in Latin America: A survey of Expert Opinion, Inter-American Development Bank, N. Educ-109, Washington, D.C.

