

# **ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PERÚ**

**Preparado por Elliana Ramírez Arce de Sanchez Moreno<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Educadora y Psicóloga, con Maestría en Gerencia Social. Especialista en educación en áreas rurales y en el aprendizaje de la lectura y escritura. Consultora de diversos organismos internacionales.

## CAPITULO I: LA SITUACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN RURAL DEL PAÍS

Este Estudio se enmarca en la iniciativa de Educación para la Población Rural promovida por la FAO, la agencia líder de la iniciativa en colaboración con la UNESCO. Pretende recopilar información sobre la educación para la población rural en el Perú, atendida por la educación formal y presentar las buenas prácticas de políticas y experiencias innovadoras en este campo. Para su elaboración consultó o entrevistó a diversas instituciones y personas sobre experiencias de educación para la población rural desarrolladas en el país,

El documento preliminar fue discutido en una reunión técnica local, organizada por Foro Educativo, asistieron 29 personas especialistas en el tema del Ministerio de Educación, ONG, organismos internacionales y de Foro Educativo, y se unieron especialistas de diferentes regiones del país por medio del correo electrónico. La reunión produjo una relatoría y se difundió a través de la web de Foro Educativo.

### 1 Antecedentes generales

La sociedad peruana ha sufrido veinte años de terrorismo y una reciente década con un alto grado de corrupción que ha debilitado la institucionalidad social y provocado una grave pérdida de valores.

La Consulta Nacional por la Educación, llevada a cabo el año 2001, durante el gobierno de transición; el Acuerdo Nacional por la Gobernabilidad, la Ley de Descentralización, la conformación de Mesas de lucha contra la pobreza en la mayoría de departamentos, en el 2002; la existencia del Consejo Nacional de Educación y la aprobación de la Ley General de Educación, por el Congreso Peruano en el 2003, constituyen hitos importantes y recientes en la educación peruana.

El carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana plantea un desafío a la educación que tiene, a su vez, potencialidad y riqueza. Esto obliga a establecer políticas y medidas que favorezcan el desarrollo en las zonas de mayor pobreza, superando la marginación, la inequidad y la desigualdad de oportunidades que vienen presentándose como fenómenos estructurales.

La política educativa tiende hacia un Proyecto Educativo Nacional consensuado y construido con la ciudadanía que ofrezca una visión de largo plazo, facilite la cohesión en las políticas y permita continuidad. Se puede nutrir del proceso de regionalización que se vive desde el 2002 porque ofrece la oportunidad de desarrollar políticas educativas regionales y locales que tienen mayor pertinencia y cuentan con participación colectiva.

## 1.1 Características socio culturales

La población rural se ubica en centros poblados, comunidades y caseríos. Tiene un alto nivel de dispersión, aislamiento y dificultad para la comunicación. Más de seis y medio millones de personas (89% de la población rural) vive en comunidades de menos de 500 habitantes (INEI –1997) Según PNUD, al 2000, en el Perú habían 5 mil 826 comunidades campesinas y 1 mil 267 comunidades nativas.<sup>2</sup>

La oposición rural - urbano no es clara; los procesos de migración han creado un continuo entre lo rural y urbano. Han hecho que los migrantes rurales lleven su cultura al mundo urbano y que los servicios y bienes de lo urbano se extiendan hacia lo rural. Degregori expresa que “ciudad y campo son hoy realidades cada vez más interrelacionadas, y que es muy difícil hablar de sociedad rural y por consiguiente, de educación rural”<sup>3</sup>. El Proyecto Educativo en Áreas Rurales (PEAR) propone identificar estas gradaciones a través de un “índice de ruralidad, antes que de una solución de continuidad o una frontera precisa – inevitablemente móvil y a todas luces irreal”.<sup>4</sup>

El Censo de 1993 estableció criterios cuantitativos que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) aún maneja. Éste concepto no resulta muy útil para explicar la ruralidad actual en el Perú.

El escenario de la ruralidad en el Perú es diverso y complejo. En un mismo espacio geográfico, comunidades o pueblos se diferencian por el acceso a recursos y la articulación con centros urbanos más cercanos, así como por particularidades culturales. Esta diferenciación esconde inequidades reales en el acceso a los beneficios de la modernidad, en el desarrollo de una ciudadanía plena, y el ejercicio de los derechos que se tiene ante la ley.

Las zonas rurales ubicadas en la costa están articuladas a la gran agricultura de consumo, cuyos productos se colocan en las ciudades del litoral, y a los cultivos de exportación como el algodón, los espárragos, el azúcar, etc. Tienen actividad pesquera y comercio en las ciudades intermedias, con cierta rentabilidad.

La población rural de la sierra se dedica fundamentalmente a la agricultura de productos de pan llevar que abastecen a las ciudades intermedias de la región y que se orientan al autoconsumo; asimismo se dedican a la ganadería de ovinos auquénidos y vacunos. Hay quienes trabajan en grandes enclaves mineros y, sobre todo en actividades artesanales.

Esta zona fue profundamente golpeada por la violencia política que vivió el país entre 1980 y 1992, lo que originó el despoblamiento de muchas comunidades y

<sup>2</sup> PNUD, 2002

<sup>3</sup> Degregori, C.I, 1999

<sup>4</sup> Ministerio de Educación, 2003a

deterioro en la salud emocional de niños y mujeres. La selva rural constituye uno de los espacios menos articulados con el resto del país, la difícil comunicación con las ciudades de la región y del país no permite a este sector el acceso a gran parte de los beneficios de la modernidad.

La población obtiene sus ingresos fundamentalmente de la actividad agrícola y ganadera. La caza y pesca se constituyen en actividades para la subsistencia familiar. La articulación de algunos agricultores con la economía de cultivo de la coca los diferencia de los que se dedican al cultivo de productos de pan llevar.

La presencia de las comunidades indígenas pertenecientes a cerca de 68 grupos lingüísticos y 11 familias de culturas, otorgan a este espacio una peculiar configuración cultural. Estas comunidades viven integradas y se asumen a sí mismas como indígenas y reivindican sus derechos como pueblos originarios. La zona amazónica también ha sido víctima del narcotráfico y del terrorismo que atacó también a los indígenas especialmente a los asháninkas.

## 1.2 La situación de pobreza

El 54% de la población peruana es pobre<sup>5</sup>, 14 millones 609 mil, según la Encuesta Nacional de Hogares. Los pobres extremos en el país, es decir, aquellos que no pueden cubrir una canasta básica que garantice una ingesta adecuada de calorías, alcanzan al 24% del total de la población del país, es decir, 6 millones 513 mil personas. En el área rural la pobreza afecta al 78,4% de su población y 51% de los habitantes rurales son pobres extremos; mientras que en el área urbana, estas proporciones son de 42% y 10% respectivamente.<sup>6</sup>

En 10 de los 24 departamentos que tiene el Perú, la pobreza se presenta en una incidencia igual o mayor al 70%. La población de esos lugares<sup>7</sup> representa el 30,3% de la población y alcanza a 8 millones de personas. En pobreza extrema o indigencia se encuentran 4 millones 96 mil habitantes, los que manifiestan altas tasas de desnutrición, retraso escolar, problemas de salud y una alta posibilidad de que los hijos continúen siendo pobres.

### Desigualdad en la distribución del ingreso

Las políticas económicas neoliberales han polarizado los ingresos en América Latina; por ello, el ingreso per cápita nacional no refleja el ingreso per cápita real. El poder adquisitivo de las familias rurales no llega ni al 50% de los hogares de Lima metropolitana. “El bajo nivel de ingreso hace que el costo estimado de la canasta básica de alimentos en el ámbito rural represente aproximadamente un 70% del gasto total, frente a un 53% en el medio urbano”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Los datos de la población pobre incluye a los pobres extremos y no extremos.

<sup>6</sup> INEI, ENAHO IV, 2001

<sup>7</sup> Huancavelica (88,8%), Huánuco (78,9%), Puno (78%), Apurímac (78%), Cajamarca (77,4%), Cusco (75,3%), Amazonas (74,5%), Ayacucho (72,5%), Ucayali (70,5%) y Loreto (70%)

<sup>8</sup> Ministerio de Educación, 2003b

La falta de trabajo para los jóvenes, es un detonante de la sociedad peruana actual. Muchos no tienen ninguno y los que lo tienen sienten gran inseguridad de conservarlo. Han crecido los índices de trabajo informal y, en muchos casos, lo desempeñan profesionales desocupados.

### **La pobreza afecta a los niños más pequeños y a los adolescentes**

La pobreza genera desnutrición crónica de los niños menores de 6 años: En el área rural alcanza una tasa de 48,5 % frente a 18% en zonas urbanas. Las cifras sobre el estado nutricional de la población escolar de Primaria de Menores revelan carencias que afectan su constitución física y neuronal en el momento en que más necesitan de una adecuada alimentación.

Según el Censo de Talla 1999, uno de cada cuatro niños (28%) presenta signos de desnutrición crónica. El porcentaje de niños con signos de desnutrición crónica (31%) es mayor que el de las niñas (25,3%) En los centros educativos urbanos uno de cada cinco niños es desnutrido crónico (18%); frente a los del área rural, donde uno de cada dos niños es desnutrido crónico (45,7%) En los centros educativos de gestión estatal, uno de cada tres niños es desnutrido crónico (31,7%); mientras que en los centros educativos de gestión no estatal es uno de cada 25 niños (6,8%)

Gran cantidad de niños y jóvenes trabajan en actividades agrícolas, pecuarias, artesanales o domésticas. En la sierra y selva el trabajo de los niños permite a los adultos transmitirles prácticas culturales y sentido de colaboración y pertenencia. Sin embargo, la mayor parte de los niños que trabajan son pobres (71%) (ENV 1997) Este trabajo es rutinario, de muy baja productividad y escasa rentabilidad. Además influye en la inasistencia a clases y en el bajo rendimiento escolar.

Como parte de un programa social destinado a los escolares de colegios estatales se creó el Seguro Escolar. Es el de mayor cobertura en el país. Cubre al 78,5% de la población<sup>9</sup> en edad escolar (de 6 a 16) Existe también el programa de desayunos escolares que atiende a 1 millón 700 mil niños de primaria; el de almuerzos escolares que atiende a 540 mil niños en zonas rurales.<sup>10</sup>

La gravedad de la pobreza ha llevado al Acuerdo Nacional de Gobernabilidad a formular como política de Estado “dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Se compromete a “combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad”. Privilegia “la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> INEI, ibidem, 2001

<sup>10</sup> Mensaje presidencial 28 julio 2003

<sup>11</sup> Acuerdo Nacional, 2002

### 1.3 Crecimiento demográfico del 90 a la fecha

La población total del país asciende a 26 millones 660 mil habitantes. De ellos, el 27,8% pertenece a la población rural, es decir, 7 millones 411 mil 480 personas habiendo disminuido con relación a 1997<sup>12</sup>, en que se tenía una población rural de 8 millones 706 mil personas.

La población urbana ha crecido del 35,4% en 1940 al 72,2% en el 2001; pasa de 2 millones 200 mil, a 19 millones 300 mil habitantes. La población rural disminuye del 64,6% al 27,8%<sup>13</sup>, aunque en cifras absolutas significa un lento crecimiento pues ha pasado de 4 millones a 7 millones 400 mil en ese mismo período de 60 años<sup>14</sup>.

En los últimos años la tasa de crecimiento en el Perú ha ido disminuyendo. Se prevé pasar de una tasa de 1,9% en el quinquenio 1990 -1995 a una de 1,5% para el quinquenio 2000 - 2005. La cohorte de 6 a 11 años ha ido bajando de 16,0% en 1980 a 13,5% en el 2002 y se prevé que para el año 2006 llegará al 12,8%.

La población menor de 15 años que en 1972 representaba el 43,9% de la población, en el año 2001 representa el 34,3%.

### Migración

La costa es la zona que ha soportado la mayor presión migratoria de la sierra desde comienzos del siglo XX. La diversidad cultural de su población ha influido para que las lenguas nativas se perdieran ya desde la época de la colonia.

La migración interna en la amazonía se ha establecido mayoritariamente en las riberas de los ríos conociéndoseles, por ello, como ribereños. Otras migraciones se han producido desde la sierra y la costa debido al auge del arroz y de la hoja de coca, del oro y del petróleo. Estos migrantes, denominados colonos, se concentran en la selva alta.

Monge sostiene que “nuevamente hay tasas positivas de crecimiento de la población rural, - no quiere decir que no haya migración – y se ha recuperado capacidad de retención con mucha pobreza... lo que está ocurriendo consiste en que la gente que antes migraba de manera permanente se está quedando en el campo”.<sup>15</sup> Se estarían dando migraciones estacionales más que permanentes. Los emigrantes se han incrementado en los últimos años como consecuencia de políticas económicas desfavorables y del empobrecimiento del campo.

<sup>12</sup> INEI, ENAHO 1997

<sup>13</sup> En el Censo de 1993, representaba el 35,5%

<sup>14</sup> INEI, ibidem 2001

<sup>15</sup> Monge, C,1999

#### 1.4. Diversidad lingüística

La diversidad cultural y étnica caracteriza al mundo rural. La mayoría de la población nacional, 83,8%, habla el castellano; 13% habla quechua; 2,5% aymará y 0.7% lenguas nativas de la selva. Más de la mitad de pobladores rurales hablan castellano, el resto, comprende una gran mayoría de quechua hablantes seguidos de los aymará hablantes y un 1,5%, lenguas amazónicas.

Como lo plantea Pozzi Scott, desde el punto de vista lingüístico, para considerar la educación para la población rural hay que distinguir entre educación rural para hispanohablantes pertenecientes a la cultura criollo – occidental, y para vernáculo hablantes, tanto monolingües como bilingües con diferentes grados de bilingüismo. Por ello es imprescindible tomar en cuenta la diversidad lingüística. Además, se señala la necesidad de aplicar un criterio cultural porque los vernáculo hablantes en el Perú pertenecen a unas 18 familias lingüísticas y a unos 60 grupos etnolingüísticos.<sup>16</sup>

El factor de bilingüismo en lengua vernácula se presenta asociado con altas tasas de pobreza y de analfabetismo, relacionadas también con la marginalidad que la escuela tiene que tener en cuenta pues, no sólo basta un aceptable uso social de la lengua y conversaciones sencillas de la vida cotidiana para alcanzar un buen rendimiento escolar, ya que para estudiar en una segunda lengua se requiere mayor competencia.

## 2 Características del sistema educativo global del país

### 2.1 Estructura del sistema educativo

#### Ley General de Educación Nº 28044

La década del 90 encuentra al Sistema de la Educación Peruana organizado de acuerdo a la Ley No. 23384, de 1982. El Presidente de la República promulgó la nueva Ley General de educación el 28 de julio del 2003, convirtiéndose en la Ley No. 28044.

El Título III de esta Ley establece que el sistema educativo peruano se organiza en etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas (Art.25) Las etapas son dos: educación básica y educación superior (Art.29) Dentro de la educación básica hay tres modalidades: la regular, la alternativa y la especial (Art. 32) Dentro de la Educación Básica Regular existen tres niveles: Inicial, de 0 a 5 años; Primaria, con una duración de 6 años y Secundaria, con 5 (Art. 36) La alfabetización aparece mencionada explícitamente como parte de la Educación Básica Alternativa, con duración flexible (Art. 38) Además esta modalidad está pensada para niños y adolescentes que no se insertaron oportunamente en la educación básica regular,

<sup>16</sup> Pozzi Scott en 1998 señalaba que existen 16 familias y 40 lenguas amazónicas , 1 familia aymará y 3 variantes y 1 familia quechua con 19 variantes..





Las Redes Educativas existentes toman en la nueva ley la denominación de Redes Educativas Institucionales y son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca (Art. 70) En el ámbito rural hay un Consejo Educativo Institucional por Red.

Se estipula que una ley específica regule el Consejo Nacional de Educación<sup>17</sup> como órgano especializado, consultivo y autónomo del MED, creado con la finalidad de participar en el Proyecto Educativo Nacional y en las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo.

### 2.3 Estructura de financiamiento

Actualmente el estado peruano invierte el 3,4% del Producto Bruto Interno (PBI) El gobierno actual se ha comprometido a elevar la cifra en un 0,25% anual hasta llegar a invertir el 6% del PBI en educación en cumplimiento de la 12 política de Estado del Acuerdo Nacional. Con el gasto público se está financiando básicamente las remuneraciones docentes y no es posible asignar mayores recursos a las escuelas. Sólo un 13% aproximadamente se destina a la compra de bienes y servicios.<sup>18</sup>

La Ley Nº 28044 ha creado el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP) para apoyar proyectos de inversión y de innovación y desarrollo educativo (Art. 91) Y establece que el MED dará prioridad a la inversión educativa en las zonas rurales, de frontera, urbano marginales y de menor desarrollo (cuarta disposición complementaria)

### Gasto general por alumno

Según Saavedra, en 1990 se gastaba 162 dólares por alumno; hacia el 2000, 278 dólares, cifra similar a la de 1981. A lo largo de los años noventa el gasto estatal total en educación se incrementó notablemente a una tasa promedio anual de 7,2%. El gasto en capital, a una tasa promedio de 18,6%; y, el gasto corriente a 6,6%.

Hacia el 2000, el gasto corriente del Estado en educación pública, incluidas las pensiones, llegó a 1 mil 816 millones de dólares, equivalentes al 3,38% del PBI, mientras que el gasto de capital llegó a 157 millones de dólares, o sea, el 0,29% del PBI. Si no se incluye el gasto en pensiones, el monto del gasto corriente en educación asciende a 1 mil 381 millones de dólares, cifra que equivale al 2,57% del PBI. En el 2000, se destinó a la educación primaria una proporción de 36,8% del gasto público corriente (sin pensiones) y a la educación secundaria, un 27,2%.

<sup>17</sup> DS 007-2002-ED DS 010-2002-ED

<sup>18</sup> Saavedra, J, 2002

La inversión en educación de adultos es reducida. En el 2001, se invirtieron S/.37,5 millones (\$10.7 millones) para la primaria de adultos y S/. 72,4 millones (\$20.7 millones) para secundaria que se destinaron principalmente al pago de remuneraciones. Los centros carecen de materiales, equipos e infraestructura.

La inversión por alumno en el Perú es extremadamente baja si la comparamos a la de Corea que invierte más de 6 mil dólares o a la de Canadá que invierte 6 mil dólares, o a la de Chile que invierte 1 mil 500 dólares, país de América Latina que más invierte en educación por alumno.<sup>19</sup>

### **Cuánto gastan las familias peruanas en educación**

Las familias contribuyen en el financiamiento de la educación pública, lo que parece haberse agudizado en la última década, a pesar que la educación en el Perú es gratuita.

En el año 2000, las familias con hijos matriculados en la primaria pública gastaron 242 millones de dólares, en promedio, cada familia gastó 64,5 dólares anuales por alumno matriculado en primaria pública. Se gasta en cada alumno 200 dólares en primaria, de los cuales 32% (65 dólares) corresponden a las familias y 68% (135 dólares) al Estado. En secundaria, el Estado invierte 67% (191 dólares) y las familias aportan en promedio, 94 dólares (33%) acumulando un total de 285 dólares<sup>20</sup>. Estas contribuciones de las familias pueden estar produciendo inequidades, si las familias con más recursos aportan más que las más pobres.

### **2.4 Cobertura educativa mayoritaria**

El sistema educativo peruano ha incorporado a la mayor parte de la población en edad de estudiar aunque sin brindar la calidad esperada. Atiende al 97,6% de niños entre 6 y 11 años (el 48,2% en el grado correspondiente a su edad o adelantados), y al 83,4% de los niños entre 12 y 16 años (sólo el 30,4% en el grado correspondiente a su edad o adelantados)<sup>21</sup>

En el caso de las zonas rurales más alejadas, la demanda ha sido cubierta especialmente con centros unidocentes y multigrado. Sin embargo, hay niños que no van a la escuela (3,5%) Se supone que estos niños no acceden a la escuela debido a su limitada situación económica. El 8,2% de varones y el 14,2% de mujeres no han tenido acceso a la educación según la ENAHO - 1997. Un alto porcentaje ha abandonado el sistema poniendo en evidencia que éste es incapaz de retenerlos o de volverlos a incorporar. La matrícula total al 2002 atiende a 8 millones 596 mil 752 estudiantes en todas las formas niveles y modalidades.

<sup>19</sup> PREAL, 2001

<sup>20</sup> Saavedra, J Op, cit 2002

<sup>21</sup> Ministerio de Educación, Op, cit 2003b

El cuadro siguiente muestra el panorama total de alumnos que el sistema educativo estatal peruano atiende en su forma escolarizada y no escolarizada en todos sus niveles y modalidades. En él se puede apreciar el peso de la primaria, la falta de cobertura de la secundaria y la escasa atención de la modalidad de adultos.

**Cuadro 2: Matrícula por años, según forma y niveles y modalidades: 1990-2002 estatal**

NIVEL MODALIDAD	Y/O	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>TOTAL</b>		<b>6 130 040</b>	<b>6 081 517</b>	<b>6 069 349</b>	<b>6 129 931</b>	<b>6 441 370</b>	<b>6 582 788</b>	<b>6 728 477</b>	<b>6 753 033</b>	<b>6 779 436</b>	<b>6 933 503</b>	<b>6 986 815</b>	<b>7 050 463</b>	<b>7 060 387</b>
<b>FORMA</b>														
<b>ESCOLARIZADA</b>		<b>5 796 055</b>	<b>5 756 440</b>	<b>5 746 617</b>	<b>5 803 742</b>	<b>6 079 756</b>	<b>6 206 689</b>	<b>6 317 229</b>	<b>6 361 627</b>	<b>6 423 666</b>	<b>6 591 797</b>	<b>6 632 704</b>	<b>6 693 367</b>	<b>6 695 140</b>
EDUC. INICIAL		412 699	419 542	431 644	470 452	475 528	494 254	521 607	539 109	550 667	577 032	592 558	596 098	592 615
EDUC. PRIMARIA		3 473 679	3 452 014	3 440 998	3 490 195	3 633 584	3 689 311	3 728 868	3 717 982	3 724 009	3 790 801	3 756 904	3 721 304	3 679 260
Menores		3 398 840	3 387 243	3 379 367	3 431 326	3 574 954	3 632 150	3 671 801	3 665 000	3 671 611	3 741 298	3 714 700	3 682 732	3 640 578
Adultos		74 839	64 771	61 631	58 869	58 630	57 161	57 067	52 982	52 398	49 503	42 204	38 572	38 682
EDUC. SECUNDARIA		1 640 457	1 618 039	1 598 799	1 568 395	1 667 006	1 710 900	1 768 961	1 808 948	1 845 611	1 907 770	1 964 942	2 049 242	2 090 207
Menores		1 443 914	1 439 063	1 428 464	1 418 533	1 510 876	1 556 555	1 620 805	1 661 354	1 698 391	1 757 200	1 802 176	1 891 073	1 927 956
Adultos		196 543	178 976	170 335	149 862	156 130	154 345	148 156	147 594	147 220	150 570	162 766	158 169	162 251
EDUC. SUPERIOR	NO													
UNIVERSIT.		131 876	143 352	150 732	149 198	169 122	174 358	162 188	163 043	165 780	167 132	165 961	174 315	174 378
Form. Magist.		53 474	61 582	64 730	62 631	70 413	74 044	71 485	66 855	65 617	61 555	57 629	58 582	55 379
Tecnológica		70 713	73 653	77 750	78 171	90 263	91 595	82 733	87 192	92 701	98 440	100 887	108 160	111 221
Artística		7 689	8 117	8 252	8 396	8 446	8 719	7 970	8 996	7 462	7 137	7 445	7 573	7 778
EDUC. ESPECIAL		16 952	16 054	16 312	16 943	17 259	18 292	19 246	18 693	18 591	20 910	23 261	19 999	20 406
EDUC. OCUPACIONAL		120 392	107 439	108 132	108 559	117 257	119 574	116 359	113 852	119 008	128 152	129 078	132 409	138 274
<b>FORMA NO</b>														
<b>ESCOLARIZADA</b>		<b>333 985</b>	<b>325 077</b>	<b>322 732</b>	<b>326 189</b>	<b>361 614</b>	<b>376 099</b>	<b>411 248</b>	<b>391 406</b>	<b>355 770</b>	<b>341 706</b>	<b>354 111</b>	<b>357 096</b>	<b>365 247</b>
EDUC. INICIAL		290 092	288 331	289 546	304 944	331 276	347 670	386 463	368 757	338 912	322 593	336 842	338 052	345 231
EDUC. PRIMARIA		21 775	17 607	15 393	9 684	13 234	13 107	10 330	9 686	6 414	4 317	4 612	4 191	4 689
Menores		1 854	1 315	1 252	575	1 138	1 086	568	996	384	0	0	0	272
Adultos		19 921	16 292	14 141	9 109	12 096	12 021	9 762	8 690	6 030	4 317	4 612	4 191	4 417
EDUC. SECUNDARIA		11 562	10 383	9 252	7 548	8 837	8 269	7 721	6 289	6 358	6 020	7 482	8 565	9 205
Menores		0	0	0	90	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Adultos		11 562	10 383	9 252	7 458	8 837	8 269	7 721	6 289	6 358	6 020	7 482	8 565	9 205
EDUC. ESPECIAL		0	0	0	0	1 268	1 541	1 716	1 385	1 086	2 067	2 445	2 359	2 551
EDUC. OCUPACIONAL		10 556	8 756	8 541	4 013	6 999	5 512	5 018	5 289	3 000	6 709	2 730	3 929	3 571

Nota: Incluye imputación de matrícula para los centros educativos que no remitieron información (omisos)

Fuente: Consolidados de Información Estadística por USE 1990-1997, Censo Escolar 1993, Estadística Básica 1998-2002

Elaboración: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa.

En el año 2002 se atendía a 200 mil 933 alumnos de educación de adultos en total. La demanda de educación primaria de adultos, incluyendo los programas de alfabetización, fue de casi de 4 millones de personas que representaron el 28% del grupo etáreo respectivo. La demanda potencial en educación secundaria de adultos se estimó aproximadamente en 2 millones y medio<sup>22</sup>. Un fenómeno actual es que una parte significativa de sus usuarios son niños y adolescentes. En primaria de adultos se ha encontrado un 33% de niños y adolescentes entre 10 a 14 años, y en secundaria de adultos el 14% era menor de 15 años.

## 2.5 Docentes

El total de docentes en el país es de 413 mil 268, sin considerar la educación universitaria. Su formación inicial se realiza a través de Institutos Superiores Pedagógicos o Universidades. Se han ido incrementando en los últimos años<sup>23</sup> ya que en 1998 eran 372 mil 159.

**Cuadro 3: Total docentes por años: 1990 – 2002 Estatal y no estatal**

NIVEL	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	279 807	282 075	285 468	322 452	307 457	316 416	329 507	336 579	372 159	380 445	396 121	404 609	413 268

Los docentes estatales ascienden a 290 mil 824 (70,4%), los que trabajan en centros de gestión no estatal son 122 mil 444 (29,6%)

La mayor proporción de docentes está al servicio de la educación primaria de menores (42,9%) cubierta por 137 mil 724; en segundo orden se encuentra la educación secundaria de menores, atendida con 101 mil 294 docentes (33,7%)

Los menores porcentajes corresponden a la primaria de adultos con 1 mil 803 docentes (0,6 %) y la secundaria de adultos con 6 mil 446 docentes (2,2%)

A junio del año 2002, sólo hay 20,4% de docentes sin título pedagógico.

Dada la tendencia decreciente de la natalidad, es previsible que la demanda de docentes se estabilice o disminuya. Actualmente los Institutos pedagógicos forman alrededor de 144 mil docentes, sin considerar los que son formados por Universidades, pero el país sólo tiene capacidad para absorber 6 mil por año. A pesar de esta sobreproducción de docentes hay dos campos que no están debidamente cubiertos: la educación bilingüe intercultural y la especialización en el multigrado. Además, se advierte la necesidad de planificar con mayor precisión los requerimientos de plazas docentes pues hay zonas que registran altos déficit.

<sup>22</sup> Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación de Adultos, 2003c

<sup>23</sup> Los docentes se rigen por la Ley 24029, Ley del Profesorado, promulgada el 15 de diciembre de 1984 y por el Reglamento de Ley del Profesorado, promulgado mediante DS 19-90-ED el 29 de julio de 1990.

## Remuneraciones docentes

Uno de los grandes problemas de la educación peruana es el bajo nivel remunerativo de los docentes, lo que constituye un obstáculo a la calidad de la educación escolar, aunque no se reduce exclusivamente a un problema de carencia de recursos.

En el Perú la remuneración docente varía según régimen pensionario: cédula viva (DL 20530), sistema nacional de pensiones (DL 19990), y fondo privado de pensiones (AFP) como se aprecia a continuación.

### Cuadro 4: Remuneración promedio de docentes y directores

(En nuevos soles)

Hasta agosto de 2001			
Remuneración promedio de docentes	DL. 20530	DL. 19990	AFP
En el área urbana	742	765	812
En el área rural	787	811	857
Remuneración promedio de directores			
En el área urbana	837	860	906
En el área rural	882	905	951

Fuente: Planilla de remuneraciones

A partir de setiembre de 2001			
Remuneración promedio de docentes	DL. 20530	DL. 19990	AFP
En el área urbana	792	815	862
En el área rural	837	861	907
Remuneración promedio de directores			
En el área urbana	887	910	956
En el área rural	932	955	1,001

Fuente: Planilla de remuneraciones.

Desde julio del 2003 se ha incrementado 100 nuevos soles (30 dólares americanos) a los profesores que efectivamente dan clase en su centro educativo. Este incremento no lo perciben aquellos docentes que se dedican a labores administrativas o están destacados a otros centros educativos.

En el país los maestros de zonas rurales y zonas de frontera gozan de una bonificación equivalente a 14 dólares mensuales, la que muchos mantienen cuando son transferidos a zonas urbanas, por deficiencias en el sistema administrativo.

De julio de 1990 a julio del 2003 el salario magisterial ha perdido el 25% de su poder adquisitivo; en la actualidad el sueldo de los docentes puede comprar el 75% de lo que adquiriría en julio de 1990 según estudios de S. Chiroque.

Esta situación económica obliga a los maestros a buscar opciones laborales para financiar la parte de la canasta familiar que no cubre el salario magisterial. En el caso de los docentes de adultos la situación es más seria porque su actividad con los adultos es una función complementaria. Se ha propuesto también un sistema de Evaluación de la carrera docente<sup>24</sup> que reconozca el desempeño y premie el cumplimiento y la eficiencia.

### 3 El Perú en las evaluaciones de logros de aprendizaje

El Perú ha realizado tres evaluaciones nacionales del rendimiento y factores asociados y dos evaluaciones internacionales a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del Ministerio de Educación.

#### 3.1 Las evaluaciones nacionales de rendimiento

##### **Evaluación CRECER (Crecer con calidad y equidad en el rendimiento)<sup>25</sup> 1996**

En noviembre de 1996 se aplicó la Primera Prueba Nacional de Rendimiento Estudiantil de lenguaje y matemática a una muestra del cuarto grado de primaria, en algo más de 1 500 centros educativos polidocentes de todo el país, y a 45 mil 771 alumnos. No incluyó centros educativos unidocentes ni multigrado, tampoco bilingües de poblaciones quechuas, aimaras o de lenguas amazónicas.

Los promedios nacionales de Lenguaje y Matemática alcanzaron respectivamente 49,7% y 45,4% de logro. Los centros públicos urbanos tuvieron mejor resultado que los rurales. Más notoria es la diferencia con los colegios privados, alcanza alrededor de 20 puntos porcentuales. La escuela rural tuvo el menor puntaje.

##### **Evaluación CRECER 1998**

La segunda evaluación nacional CRECER 1998 evaluó cuarto y sexto de primaria y cuarto y quinto de secundaria de centros educativos polidocentes urbanos. Se evaluó a una muestra<sup>26</sup> de 17 mil estudiantes de cada grado de 576 y 566 centros de primaria y secundaria polidocentes completos<sup>27</sup>.

Al emplearse un modelo de normas que brinda información de logros relativos y no absolutos, los resultados se interpretan en términos de qué grupos están mejor o peor relativamente, y no, cuáles son “aprobados” o “desaprobados”<sup>28</sup>. Entre los principales resultados de CRECER 1998 se encontró que: i) los puntajes en lenguaje y matemática están altamente correlacionados; ii) no aparecen diferencias sistemáticas entre hombres y mujeres en de estas áreas; iii) los

<sup>24</sup> Rivero, J, et al. 2003

<sup>25</sup> Ministerio de Educación, MECEP, 1998

<sup>26</sup> Ministerio de Educación, UMC, GRADE, 2000

<sup>27</sup> Fueron excluidos de la muestra los centros educativos ubicados en áreas rurales puesto que las poblaciones que atienden tienen características culturales y lingüísticas que el sistema de evaluación no estaba preparado para manejar adecuadamente en ese momento. En las próximas evaluaciones se incluirán poblaciones hablantes de quechua del sur y aimara.

<sup>28</sup> Ministerio de Educación, UMC, GRADE 2001a

puntajes de estudiantes de centros educativos no estatales fueron superiores a los de centros estatales; iv) algunos departamentos consistentemente aparecen en el grupo de menores puntajes en todos los grados y áreas evaluadas.

### **Evaluación Nacional 2001<sup>29</sup>**

En diciembre del 2001 la UMC realizó la tercera Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil (EN 2001) en estudiantes de cuarto y sexto grado de educación primaria y el cuarto grado de educación secundaria.. Innovó aplicando un diseño basado en criterios, evaluó por primera vez zonas rurales bilingües, estudiantes vernáculo hablantes no sólo en castellano, sino también en su lengua materna (específicamente quechua collao y aymará)

Se evaluó una muestra de estudiantes de zonas urbanas y rurales de todo el país en 632 y 579 centros educativos en primaria y secundaria, respectivamente. La muestra de primaria estuvo conformada por escuelas completas y multigrado. Además, 168 escuelas pertenecían al programa de EBI.

Sólo 35% de los estudiantes de cuarto grado de primaria logró ubicarse en el nivel suficiente en la comprensión de textos verbales. Estos estudiantes lograron jerarquizar ideas y hechos en todo el texto, así como, reconocer la progresión temporal de un texto narrativo. Los del nivel básico y bajo (65%) sólo lograron comprensión de partes del texto pero no una comprensión global. Las mujeres presentaron rendimientos ligeramente superiores a los de los hombres y comprendieron mejor los textos verbales e ícono verbales.

En la educación secundaria los rendimientos fueron inferiores a los de la primaria. Las mujeres obtuvieron también, porcentajes ligeramente superiores.

## **3.2 El Perú en las evaluaciones internacionales**

### **Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)1997<sup>30</sup>**

El Primer Estudio Internacional Comparativo de Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, lo realizó en 1997 LLECE, proyecto de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO. Trece países participaron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

<sup>29</sup> Espinosa, G y A. Torreblanca 2003

<sup>30</sup> Ministerio de educación, UMC, GRADE, 2001b

El informe con los resultados fue publicado a fines de 1998, e incluía los resultados de estos países, salvo Costa Rica, por problemas técnicos, y Perú, que no autorizó la difusión de sus resultados. Posteriormente, en el 2001, se autorizó la publicación de los resultados de esta medición. A fines del 2000, se publicó un segundo informe en el que se analizan los factores asociados al rendimiento.

El universo de referencia fue toda la población estudiantil de tercer y cuarto grados de educación básica<sup>31</sup>. Se consideró una doble estratificación para el reporte de resultados: de acuerdo con el tamaño de la concentración poblacional (megaciudad, urbano, rural) y modalidad de gestión (público y privado)

En los resultados del Perú se observó como tendencia promedio que los estudiantes de la megaciudad obtuvieron puntajes por encima de los urbanos y rurales, y que los urbanos superaron a los rurales en ambas áreas y grados. Las brechas en lenguaje fueron las más grandes.

Además se encontraron mejores resultados entre los estudiantes de centros educativos privados, por encima de sus pares que asisten a centros públicos. Esta evaluación ubicó a Perú en antepenúltimo lugar en lenguaje y último lugar en matemática.

### **Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)2001**

PISA es un estudio internacional que promueve la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE), a través de un consorcio de instituciones especializadas en la investigación y evaluación educativas<sup>32</sup>.

PISA privilegia el desarrollo de competencias y capacidades relacionadas a la alfabetización<sup>33</sup> entendida, en sentido amplio, como un proceso de aprendizaje de conocimientos y capacidades que dura y se perfecciona a lo largo de toda la vida<sup>34</sup>. En este estudio se ha privilegiado la evaluación de la alfabetización lectora, matemática y científica en estudiantes de quince años en algún grado de secundaria. PISA estableció cinco niveles con sus correspondientes competencias a evaluar.

En el Perú, se evaluaron 4 mil 429 estudiantes en 177 centros educativos de todos los departamentos, con excepción de Madre de Dios. El siguiente cuadro ubica a los estudiantes de quince años que fue evaluado en cada grado de secundaria según sus niveles de desempeño.

<sup>31</sup> Las edades de los estudiantes que participaron fluctúan entre los 7 y 16 años de edad, siendo la edad más frecuente 9 años.

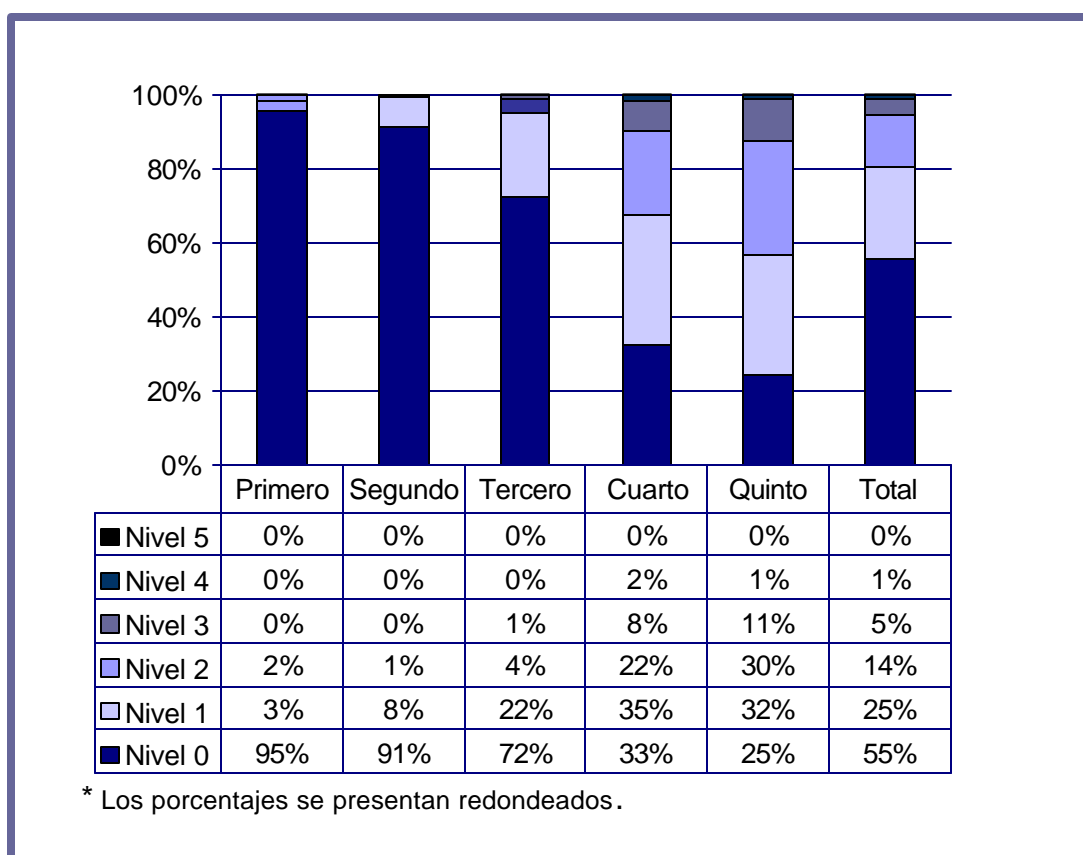
<sup>32</sup> ACER (Consejo Australiano para la Investigación Educacional), CITO (Instituto Nacional Holandés para la Medición Educacional), ETS (Servicio de Evaluación Educativa) de EE.UU., NIER de Japón, Westat de EE.UU.

<sup>33</sup> *Literacy*, en inglés.

<sup>34</sup> Este concepto es en esencia muy similar al que propone las Naciones Unidas en el documento de la Década de la alfabetización, 2000



**Cuadro 5: Niveles de dominio según el grado de estudios del alumno PISA 2001**



\* Las cifras se presentan redondeadas

Distribución de estudiantes	8%	15%	24%	44%	9%	100%
Nivel 0	95%	91%	72%	33%	25%	54%

Fuente: Base de datos PISA - Elaboración: UMC

Esto revela (i) que hay un mejor rendimiento relacionado con más tiempo en el sistema escolar, es decir, a más grados cursados mayor rendimiento; (ii) la mayoría de estudiantes evaluados y que conjuntamente con los de quinto de secundaria demuestran un mejor rendimiento, se encuentran en cuarto de secundaria que es el grado que cursa la mayoría de estudiantes de 15 años de nuestro país. Casi el 26% se ubica en el nivel uno que corresponde al nivel más bajo, y por debajo de este nivel se encuentra alrededor del 54%.

## **CAPITULO II: PANORAMA CUANTITATIVO GLOBAL DE LA POBLACIÓN RURAL Y DE SU SITUACIÓN EDUCATIVA**

### **1 Cobertura educativa en el ámbito rural**

2 millones 208 mil alumnos de un total de 6 millones 520 se encuentran en el área rural que equivalen al 34% de alumnos estatales del sistema escolarizado. De ellos, el 44% son del nivel de educación primaria de menores. El 76,2% de la población urbana de 12 a 16 años asiste a la secundaria y sólo el 48,9% es de la población rural. En ésta se dan diferencias de género, 83,2% son varones y 72,6%, mujeres.

Hay aproximadamente 9 mil centros de secundaria, frente a casi el triple de centros de primaria. En el ámbito rural quienes quieran seguirla deben trasladarse a la capital de provincia o de distrito, originando serios desembolsos que no todos los padres pueden afrontar.

El Ministerio viene planteando políticas de educación a distancia para cubrir los déficit de educación secundaria a través del Proyecto Huascarán y del Proyecto Educativo en Áreas Rurales.

### **2 Características de la atención educativa en el área rural**

#### **2.1 La escuela unidocente y multigrado**

La escuela unidocente tiene un solo profesor que atiende diversos grados y es director de la misma, la polidocente multigrado, dos o más docentes, cada uno de los cuales atiende a más de un grado; y, la polidocente completa, en cada grado hay un profesor o más.

En el área rural, 9 de cada 10 escuelas son multigrado, ya sean unidocentes o polidocentes multigrado. Se caracterizan además por su aislamiento, diversidad de lenguas y culturas.

#### **Población rural atendida**

Del total de la población escolar estatal, el 5,7% estudia en centros unidocentes, el 18,3%, en centros polidocentes multigrado; y el 76% en polidocentes completos. Si consideramos sólo el área rural, el 89,3 % de alumnos de escuelas unidocentes, son de este ámbito así como el 77,5% de asistentes a multigrado, y el 19% de los polidocentes completos.

**Cuadro 6: Alumnos en centros educativos de gestión estatal, según característica: 2002\***

Característica del centro educativo	NUMERO Y PORCENTAJE DE ALUMNOS								
	TOTAL		URBANO		RURAL		% según Caracterís.		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Urbano	Rural
<b>Total</b>	<b>6 520 762</b>	<b>100,0</b>	<b>4 312 535</b>	<b>65,5</b>	<b>2 208 227</b>	<b>34,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Unidocente</b>	372 218	100,0	39 655	10,7	332 563	89,3	<b>5,7</b>	0,9	15,1
<b>Polidocente:</b>									
. Multigrado	1 195 764	100,0	269 508	22,5	926 256	77,5	<b>18,3</b>	6,2	41,9
. Completo	4 952 780	100,0	4 003 372	80,8	949 408	19,2	<b>76,0</b>	92,8	43,0

Fuente: Estadística Básica 2002

(\*) No incluye Educación Superior no Universitaria, ni programas no escolarizados.

El 6,2% de la población escolar nacional de Primaria de menores estudia en centros unidocentes, el 27,2% en polidocentes multigrado, y el 66,6% en polidocentes completos.

En los centros educativos unidocentes del área rural se atiende el 98,5% de alumnos de la primaria rural y el 88,5% en polidocentes multigrado. Sólo el 21,3% de la matrícula de los polidocentes completos de primaria se encuentra en dicha área. La inmensa mayoría de niños rurales, que cursan la primaria, asisten a escuelas unidocentes y multigrado.

**Cuadro 7: Alumnos en Educación Primaria de Menores, gestión estatal, según característica del centro educativo: 2002**

Característica del centro educativo	NUMERO Y PORCENTAJE DE ALUMNOS								
	TOTAL		URBANO		RURAL		% según Caracterís.		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Urbano	Rural
<b>Total</b>	<b>3 640 768</b>	<b>100,0</b>	<b>2 026 809</b>	<b>55,7</b>	<b>1 613 959</b>	<b>44,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Unidocente</b>	224 937	100,0	3 313	1,5	221 624	98,5	<b>6,2</b>	0,2	13,7
<b>Polidocente:</b>									
. Multigrado	989 436	100,0	113 651	11,5	875 785	88,5	<b>27,2</b>	5,6	54,3
. Completo	2 426 395	100,0	1 909 845	78,7	516 550	21,3	<b>66,6</b>	94,2	32,0

Fuente: Estadística Básica 2002

### Centros educativos rurales

Del total de centros de gestión estatal (46 mil 897), el 70,8% son rurales (32 mil 875). El 31,2% (14 mil 505) son unidocentes; 33,5% (15 mil 548) polidocentes multigrado; y, 35,3% (16 mil 410), polidocentes completo. El 90,2% de los centros educativos unidocentes y el 86,6% de los polidocentes multigrado están ubicados en el área rural.

**Cuadro 8: Centros educativos de gestión estatal, por área, según característica: 2002\***

Característica del centro educativo	NUMERO Y PORCENTAJE DE CENTROS EDUCATIVOS								
	Total		Urbano		Rural		% según Característica		
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	Urbano	Rural
<b>Total</b>	<b>46 463</b>	<b>100,0</b>	<b>13 588</b>	<b>29,2</b>	<b>32 875</b>	<b>70,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Unidocentes</b>	14 505	100,0	1 428	9,8	13 077	90,2	<b>31,2</b>	10,5	39,8
<b>Polidocente:</b>									
. Multigrado	15 548	100,0	2 088	13,4	13 460	86,6	<b>33,5</b>	15,4	40,9
. Completo	16 410	100,0	10 072	61,4	6 338	38,6	<b>35,3</b>	74,1	19,3

Fuente: Estadística Básica 2002.

(\*) No incluye Educación Superior no Universitaria.

Del total de 27,893 centros educativos de educación primaria de menores de gestión estatal, 8 mil 467 (30,4%) son unidocentes, 13 mil 064 (46,8%) polidocentes multigrado; y, 6 mil 362 (22,8%), polidocentes completos. Las escuelas unidocentes y polidocentes constituyen el 77% de escuelas primarias.

En el área rural se ubica el 99,1% de los centros de educación primaria unidocentes, el 95,4% de los polidocentes multigrado y el 39,6% de los polidocentes completos. Lo que implica que el 90% de escuelas primarias rurales, son unidocentes y multigrado.

Según Montero<sup>35</sup> la conformación de estas escuelas, se hizo para atender una población pequeña y dispersa y con pocos recursos y no como una opción pedagógica que buscara calidad en los aprendizajes.

Según Sepúlveda<sup>36</sup> las escuelas unidocentes y polidocentes multigrado "Son escuelas pequeñas, aisladas en sectores rurales de difícil acceso, con escaso equipamiento pedagógico e infraestructura, profesores en malas condiciones laborales y poca habilitación profesional, alumnos que provienen de sectores marginados y pobres, gran diversidad cultural y lingüística de la población que atienden, resultados de aprendizaje muy deficientes, nivel primario muchas veces incompleto, entre otros rasgos. Todo lo cual las convierte en las más vulnerables de todo el sistema".

Muchas escuelas unidocentes atienden sólo hasta el cuarto grado haciendo difícil la culminación de los estudios de la primaria.

<sup>35</sup> Montero, C et. al. 2002

<sup>36</sup> Sepúlveda, G, 2000

Además, la escuela unidocente está aislada y, el docente que la atiende, está solo, con escasa posibilidad de contactarse con otros docentes por la lejanía o la escasez de medios de comunicación particularmente en las comunidades amazónicas. Este tipo de escuela requiere ser replanteada. En la mayoría de los casos no es posible unirlos porque se dejaría de atender a las poblaciones que más la requieren por la distancia y escasa población, pero se podría reforzar, con otro docente, un practicante de los institutos pedagógicos del lugar o personas habilitadas de la comunidad. No puede un docente solo atender con éxito tantas situaciones diversas.

## 2.2 La Educación Bilingüe Intercultural

La propuesta de Educación Bilingüe Intercultural (EBI), desarrollada desde el Estado y la sociedad civil, responde a la necesidad de tener procesos de mayor significatividad en el aula, para lograr aprendizajes perdurables en aquellos cuya lengua materna es originaria. Busca aportar al desarrollo de sus comunidades, articularse con otros espacios culturales y económicos para actuar con eficiencia y ejercer su ciudadanía plenamente.

En esta perspectiva el Ministerio de Educación, instituciones de la sociedad civil, proyectos educativos en áreas de mayor pobreza, han avanzado en los siguientes aspectos:

- Alfabetos normalizados de las cuatro variedades regionales del quechua, para el aymará y 6 lenguas amazónicas.
- Materiales para capacitación docente y educación primaria en once lenguas originarias y castellano como segunda lengua.
- Propuestas pedagógicas de enseñanza de lenguas y de tratamiento de la interculturalidad.
- Capacitación concertada y descentralizada de docentes y especialistas locales a cargo de organizaciones de la sociedad civil.
- Promoción de la EBI con poblaciones indígenas y no indígenas, así como con organizaciones de base.
- Propuesta en validación del castellano como segunda lengua.

## 2.3 El currículo y los contenidos

Todos los docentes del país se rigen por las Estructuras Curriculares Básicas publicadas por el Ministerio de Educación tanto para la primaria como para la secundaria, las que han recibido cuestionamientos por su difícil comprensión y puesta en práctica. La educación de adultos sigue estas mismas Estructuras.

La última estructura curricular específica para centros unitarios, se publicó en 1995<sup>37</sup>. Actualmente, se enfatiza el logro de competencias comunes que deben conseguirse, de modo que no se den diferencias entre los niños de zonas urbanas y los de zonas rurales.

<sup>37</sup> Ministerio de Educación, 1995

El maestro rural aplica un currículo único, urbano que no llega a comprender y menos a diversificar para adecuarlo a su realidad cultural y lingüística. Requiere habilitación en metodologías adecuadas para trabajar con grupos heterogéneos con diferentes niveles de aprendizaje, varios grados, edades distintas, nivel lingüístico diverso. El currículo y las orientaciones metodológicas no lo ayudan en estas situaciones. “Formadas como docentes para trabajar en aulas monogrado, las profesoras aplican los principios aprendidos para las mismas, a la situación multigrado”<sup>38</sup>.

## 2.4 Proceso de enseñanza - aprendizaje

La práctica docente en la escuela rural es mayoritariamente tradicional. La programación y desarrollo de las actividades se caracterizan por la falta de claridad en los propósitos enfatizando la transmisión de contenidos expositivos dados por el profesor. Se dan escasos aprendizajes en torno a la lectura y escritura, las nociones matemáticas básicas se aprenden de manera mecánica y repetitiva, y los otros conocimientos tienen poca conexión con la realidad y la vida de los estudiantes.

El docente habla casi todo el tiempo, los niños responden con monosílabos o expresiones cortas; los varones reciben mayor atención y se les hace participar más, que a las niñas.

En las escuelas EBI los docentes promueven poco la reflexión y la metacognición, reproducen actitudes discriminatorias que lastiman la autoestima de niños que, por su pertenencia a culturas excluidas, son sensibles a la marginación y la discriminación.<sup>39</sup> No usan sistemáticamente los materiales, particularmente los de comunicación en lengua vernácula.

La EBI encuentra dificultades en su desarrollo por las limitadas capacidades de los docentes para leer y producir textos en ambas lenguas. Esto impacta en su seguridad para orientar los procesos de apropiación de la lectura y escritura en lengua materna en niños y niñas.

La interculturalidad es asumida como un discurso que aún no logra concretarse en la acción en el aula. La evaluación es una de las áreas menos atendidas por la propuesta EBI. Hay esfuerzos por proponer metodologías para el multigrado,<sup>40</sup> así como para el aprendizaje en lengua materna y del castellano como segunda lengua, a partir de las propuestas de la DINEBI, la Oficina de Educación Rural, y el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) para las zonas indígenas de la amazonía. A través de proyectos de cooperación que atienden zonas rurales en convenio con el Ministerio, como UNICEF, GTZ y algunas ONG, también se aporta con propuestas específicas.

<sup>38</sup> Ames, P, 2001

<sup>39</sup> López, L.E, 2002

<sup>40</sup> Montero, C et al 2002 Op. Cit.

## El tiempo escolar

La preocupación por la calidad educativa más que por la cobertura ha comenzado a poner la atención en la cantidad y calidad del tiempo dedicado al aprendizaje.

La nueva Ley de Educación<sup>41</sup> establece que el sistema de la educación básica sea de 11 años, considerando la primaria y secundaria, y que el número de horas de clase equivalga al de los estándares internacionales.

En el área urbana los locales escolares se usan en dos turnos, desde la década del 60, en los que asisten grupos diferentes. En el área rural la mayoría de las escuelas funcionan sólo en el turno de la mañana, las hay también con horario de mañana y tarde, sólo en la tarde, y con horario continuo mañana y tarde<sup>42</sup>.

A pesar de haberse establecido mil horas de clase al año como mínimo para la primaria, y 1070 para la secundaria, en el área rural se llega con dificultad a 400 al año. En muchos lugares no se trabaja los cinco días de la semana, el tiempo de clase se distribuye arbitrariamente como en preparar los desayunos o en extensos recreos.

Se trata de otorgar mayor calidad a los procesos de aprendizaje y mayor relevancia a los contenidos y preocuparse más por la calidad de lo que aprenden los niños, adolescentes o adultos en la escuela.

Se plantea la necesidad del uso flexible del tiempo, sobre todo para atender grupos en desventaja, como niños o adolescentes en riesgo de fracaso escolar, o que trabajan o que se reincorporan a la escuela.

## 3. Impacto del sistema educativo en la población rural

En el Perú, como en otros países de América Latina, la escuela no ha logrado brindar igualdad de oportunidades, ni compensar las diferencias, al contrario, pareciera, que es un instrumento para mantenerlas. Los niveles socioeconómicos siguen determinando el nivel de los logros educativos que los estudiantes consiguen. Los bajos niveles de educación permanecen asociados a la pobreza total o extrema, a las zonas rurales y al nivel educativo de los padres. La educación en el área rural es la menos favorecida como se ve en los índices de ingreso, permanencia, egreso y logro de aprendizajes.

<sup>41</sup> Decreto Supremo 28044, Ley General de Educación.

<sup>42</sup> Montero, C et, lat. Op cit.

### 3.1 Eficiencia interna

#### Aprobación - Desaprobación

Según estadísticas del 2001, el 84,7% aprueba la primaria y sólo el 8% desaprueba. Estos resultados acumulan un fracaso escolar en primaria de menores (desaprobados más retirados) equivalente al 15,4% del total de matriculados. Los resultados de pruebas internacionales estarían indicando que los procesos de evaluación en el aula son laxos, que se promueve a los niños sin que hayan conseguido los logros del grado.

En Educación Primaria de Menores en el 2000, el 89,7% de los alumnos logra aprobar el grado en el área urbana, frente al 77% del área rural. En el área urbana aproximadamente el 5% de alumnos se retira de su centro educativo, en tanto que en el área rural lo hace más del doble (11,1%) El indicador resumen de la eficiencia interna anual (fracaso escolar) confirma la disparidad urbano-rural pues en el área urbana el 10,3% de los alumnos fracasa anualmente, en tanto que en el área rural la proporción llega a casi la cuarta parte de la población escolar (23%)<sup>43</sup> Por género o sexo, la eficiencia interna en educación primaria de menores muestra un comportamiento parecido.

Las más altas tasas de retiro se encuentran en los primeros grados, en las áreas rurales y en los centros de gestión estatal. Algunos estudios señalan que este indicador está influenciado por la participación de los niños en el trabajo en busca de mayores ingresos. En la zona urbana la tasa de participación en la fuerza laboral es de 5,4% mientras que en área rural es de 37,4%.

La eficiencia interna anual de educación secundaria de menores (ESM) en el año 2002 es ligeramente mejor que la primaria: el 85,2% aprobó su grado de estudios, el 9% desaprobó y el 5,8% se retiró del sistema. El fracaso escolar promedio en secundaria asciende al 14,8% de la población escolar.

Por área de residencia, según el Censo Escolar, el 86,3% de la población escolar urbana de secundaria aprueba su grado de estudios, en tanto que en el área rural lo hace el 79,9%. La proporción de desaprobados del área urbana (9,1%) es mayor en cinco décimos a la del área rural (8,6%) En el rubro retirados se aprecia una fuerte disparidad: 4,6% en el área urbana y en el área rural llega a un alarmante 11,5%. El indicador que resume la calidad de la eficiencia interna (fracaso escolar) muestra que en el área urbana el 13,7% de la población escolar de secundaria fracasa anualmente, frente al 20,1% del área rural.

### 3.2 Bajos logros de aprendizaje

En las escuelas rurales los logros educativos son bajos. Las escuelas no logran cumplir su función alfabetizadora la misma que se torna más compleja en ámbitos culturales de predominio oral de la lengua vernácula, donde hay grandes

<sup>43</sup> Censo escolar 2001

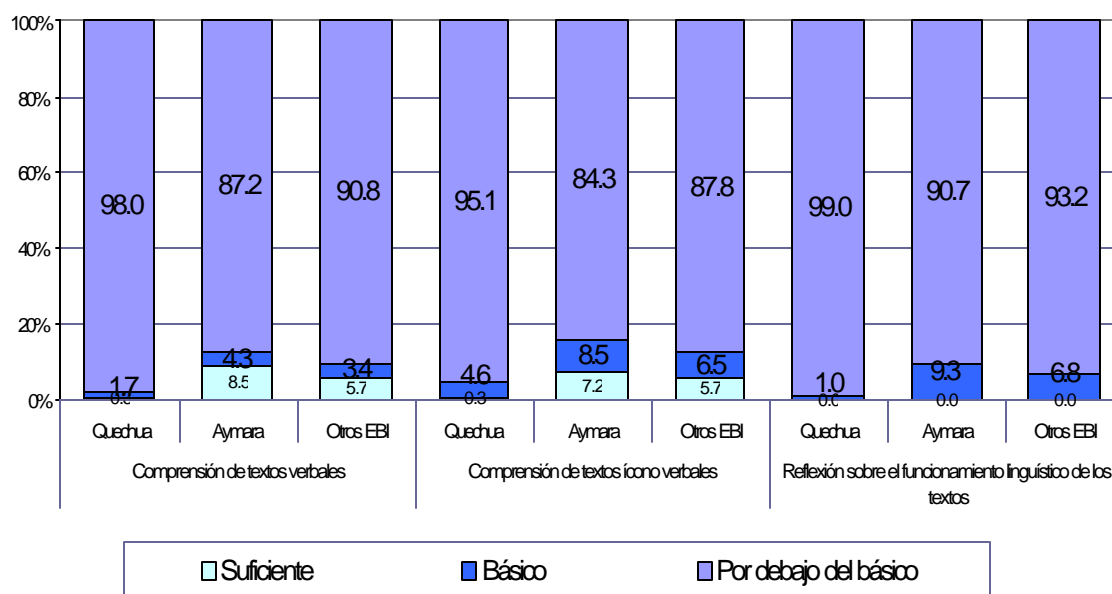


dificultades para conseguir material escrito y en las que la escritura y la lectura no cumple la función social que tiene en ámbitos urbanos. La Evaluación Nacional 2001 da cuenta del desempeño de los niños vernáculo hablantes en el manejo del castellano, no así de la lengua materna<sup>44</sup>. Mejores puntajes, aunque en porcentajes muy bajos, obtienen los aymará hablantes, luego los de lenguas amazónicas y finalmente los de quechua.

Teniendo en cuenta los posibles sesgos en la información, por el uso de una prueba estándar aplicada tanto a niños castellano hablantes como a vernáculo hablantes, se aprecia que los resultados de lectura en castellano tienden a ser críticos, puesto que la mayor proporción de niños y niñas quechuas y aimaras se encuentra por debajo del básico, en todos los indicadores evaluados, a pesar de estar en cuarto de primaria y en zonas que deben recibir educación bilingüe intercultural.

Esto evidencia la inequidad existente entre los estudiantes de lenguas nativas con relación a los castellano hablantes que alcanzan resultados de 60% en la comprensión de textos verbales e ícono verbales.

**Cuadro 9: Distribución de los alumnos de cuarto de primaria según nivel de desempeño logrado en las pruebas de comunicación integral por lengua / escuelas multigrado.**



Fuente: UMC

<sup>44</sup> Espinosa, G y A. Torreblanca, Op,cit

### 3.3 Atraso escolar

El Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN)<sup>45</sup> señala que una gran mayoría de niños que ingresan al sistema escolar necesitan 17 años en promedio para concluir una educación básica de 11 años. Este fenómeno de repeticiones constantes significa un costo adicional de 55%, este gasto se incrementa si se considera lo que se gastó en aquellos alumnos que nunca egresaron<sup>46</sup>.

Se calcula que un 4,3% de niños que inician la primaria lo hacen con atraso, elevándose este indicador a 6,2% en las áreas rurales. También, se señala que muchos niños de 5 años son matriculados en el primer grado de la primaria. Se calcula que el 45,4% de los niños de 5 años está adelantado, es decir asistiendo al primer grado<sup>47</sup>. En el tercer grado del área rural, el 77% de las niñas están por encima de la edad normativa; y en cuarto grado este promedio se eleva al 88% (Red Nacional de Educación de la Niña, 1999).

Sólo el 63,7% del total de alumnos de la primaria la ha terminado sin atrasarse. En la zona urbana, el 77,5% y en la zona rural, el 43,9%. Las brechas significativas aumentan con la edad y se mantienen en relación con el área rural. Después de los 18 años el índice comienza a descender lo cual indicaría que, aunque tarde, el 90% de la población está terminando la primaria (96% en el área urbana, 81% en la rural).

#### Cuadro 10: Índice global de escolarización Educación Primaria de Menores, 2001

Edades	Total	Urbano	Rural
12	63,7	77,5	43,9
13	77,6	86,1	64,2
14	84,0	89,7	75,0
15	90,2	94,3	82,3
16	90,6	96,0	81,0
17	89,9	94,3	81,4
18	91,8	96,2	81,6
19	89,3	93,8	78,2

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2001-IV trimestre

Las brechas de género en primaria no son significativas en el área urbana pero sí en la rural, donde no existen en el ingreso, pero las niñas son las que más se retrasan sobre todo en los últimos años de la primaria (INEI ENAHO 2001).

<sup>45</sup> INIDEN, 2000

<sup>46</sup> Citado por Díaz, H, 2000

<sup>47</sup> Ministerio de Educación, 2003b

Sólo el 37% de la población de 17 años logra concluir la secundaria. En el área rural lo hace el 14% y el 49,3% en la población urbana. Se presentan también las brechas de género a favor de los hombres.<sup>48</sup> Concluir la primaria sigue siendo un desafío de la política educativa en áreas rurales y más aún la secundaria.

### 3.4 Años de estudios alcanzados

Al año 2000, la escolaridad promedio de la población de 15 y más años es de 8,3 grados. Ha mejorado respecto a 1993 pero aún no alcanza al tercero de secundaria. En el área urbana la escolaridad promedio asciende a 9,7 grados y, en el área rural, a 5,4. Los hombres alcanzan 8,9 grados promedio de escolaridad y las mujeres sólo llegan a los 7,8 grados.

Al año 2000, el nivel de educación alcanzado por la población de 15 y más años indica niveles bajos de escolaridad. Un 8% no ha logrado aprobar ningún año de primaria. 30,8% aprobó algún grado o toda la primaria. El 42% aprobó algún grado de secundaria o logró culminarla. Aproximadamente un 20% ha aprobado algún ciclo de educación superior o ha logrado culminarlo. De lo que se deduce que un 38,8% de la población de 15 y más años de edad, o no está asistiendo a la escuela o sólo alcanza estudios de primaria.

**Cuadro 11: Proporción de la población de 15 y más años, según nivel educativo alcanzado: 1993-2000**

Nivel educativo	1993 <sup>1</sup>	1997	1998	1999	2000
Sin nivel	12,3	9,5	8,1	7,9	8,0
Primaria	31,5	30,5	30,4	30,4	30,8
Secundaria	35,5	40,8	41,3	42,1	42,0
Superior no Universitaria	20,4*	7,0	8,5	8,7	9,4
Superior Universitaria		12,2	11,7	10,9	9,8

1/ Incluye en su estructura 0.3 con nivel preescolar. (\*) No desagrega en Educación Superior no Universitaria y Universitaria.

Fuente: INEI, IX Censo de Población; ENAHO IV -Trim. 1997-2000.

### 3.5 Analfabetismo

En últimos estudios el nivel educativo de los padres aparece como factor asociado al rendimiento de los niños, además del nivel socioeconómico. De ahí la importancia de educar a los adultos.

Al año 2001, la proporción de población analfabeta de 15 y más años es 12,1%, ha disminuido en 0,7 puntos respecto a lo encontrado por el Censo de Población 1993. En el área urbana, la tasa de analfabetismo es 6,1%; y, en el área rural, 24,8%. Por género, la tasa de analfabetismo de los hombres es 6,1% y la de las mujeres, 17,9%<sup>49</sup>

<sup>48</sup> INEI, Op, Cit, 2001

<sup>49</sup> INEI, Op, Cit 2001

Hay dos millones, mayores de 15 años, que no saben leer ni escribir. El grupo vulnerable sigue siendo el de las mujeres de las áreas rurales a pesar de tener tasas similares a los varones en el acceso a la educación básica.

70% de las personas analfabetas se encuentran en el área rural y el 80% son mujeres. Los departamentos con mayor analfabetismo y mayor índice de pobreza son: Ayacucho, Huancavelica y Apurímac. En los grupos etáreos más jóvenes el analfabetismo es menor, lo que alienta la esperanza que se lo pueda superar.

La alfabetización de los niños y de los adultos exige actualmente aprender el uso de la computadora y la cultura informática. La brecha está en ascenso y está creando otro tipo de analfabetismo, el digital.

#### **4. Niveles de participación de la población rural en el sistema**

##### **4.1 Participación en el financiamiento de la educación**

A pesar de sus escasos recursos la población también participa aportando al financiamiento de la educación. “El gasto de las familias en educación observa grandes diferencias según estratos: el quintil más rico gasta 13 veces más en educación secundaria que el quintil más pobre, en tanto el quintil más pobre es responsable de sólo un 4% del total del gasto privado en educación. Esta disparidad en la capacidad de pago explica en buena medida las diferentes condiciones físicas y recursos de las escuelas de las zonas pobres y rurales, en términos de servicios básicos, material educativo, calidad de construcción del local (Fuente: Banco Mundial)”<sup>50</sup>.

Los padres y madres de familia contribuyen además con diversas acciones como la preparación del desayuno escolar para los niños, la construcción o mejoramiento del local escolar, o actividades que demanda la vida del aula.

##### **4.2 La sociedad civil organizada**

###### ***Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESP***

Es una de las experiencias más importante de participación de la población en la educación rural en la amazonía peruana. Agrupa a 1 mil 80 comunidades nativas del país. Desarrolla un programa de formación de docentes desde una perspectiva intercultural bilingüe, promueve una educación primaria diversificada y adecuada a las necesidades de las comunidades locales, y rescata el uso de la lengua materna, valores y conocimientos indígenas.

<sup>50</sup> Díaz, H, 2001

**Red RECREA**

Se extiende por 18 departamentos del país. Es una Red impulsada por Foro Educativo integrada por redes locales e instituciones de la sociedad civil. Se orienta a forjar un movimiento social que defienda el derecho a una educación de calidad para todos y una sociedad educadora, que promueva y apoye experiencias educativas innovadoras, articule propuestas educativas a proyectos de desarrollo regional, nacional y mundial, e incida en políticas públicas/ educativas.

**Red Lupuna**

Es la Coordinadora de Educación para el Desarrollo Amazónico en Loreto. Promueve la educación bilingüe intercultural en los pueblos de la amazonía, realiza acciones a favor del aprendizaje de la lectura y escritura y otras habilidades comunicativas. Responde a una concepción de desarrollo regional donde la educación ambiental y conservación de las lenguas y tradiciones culturales es la dimensión central. Propicia educar “en la vida y no para la vida”.

**La Mesa Educativa Regional de Piura**

Elabora y debate políticas y propuestas para el mejoramiento de la calidad educativa en su ámbito. Ha debatido y consensuado 32 indicadores de calidad educativa desde un enfoque de desarrollo humano para atender el conjunto de necesidades educativas y las demandas de desarrollo local.

**4.3 Espacios desde la escuela****Asociación de Padres de Familia ( APAFA)**

*Reúne y representa a los padres de familia de las escuelas permitiéndoles participar en la educación de sus hijos. Funciona mejor en medios urbanos que en los rurales porque en éstos la organización comunal es el principal canal de las demandas por la educación.*

**Las Redes Educativas Rurales**

Son un modelo organizativo que articula centros educativos próximos geográfica y culturalmente, comparten intereses y necesidades por identidad o diversidad socioeconómica, ecológica o productiva y promueve procesos educativos innovadores en función de la mejor calidad del servicio educativo.

**Los Consejos Escolares Consultivos**

Creados el año 2001 como opcionales para responder a la demanda de descentralización y a una mayor autonomía escolar son ahora obligatorios y se denominan Consejos Educativos Institucionales. Pretenden asegurar la corresponsabilidad de docentes, padres y alumnos para garantizar mayor calidad y equidad en el servicio educativo.

#### **4.4 La comunidad organizada**

La comunidad como organización económica y social, sigue teniendo vigencia en el ámbito rural. Es portadora oralmente del saber, de las tradiciones de trabajo, familiares, culturales, religiosas, formas de asociación y de trabajo colectivo, de la relación con la naturaleza, permite la recuperación de la tradición y cultura local. Su participación en la vigilancia para que ningún niño se quede sin asistir a la escuela ha sido fundamental y ha permitido el flujo entre el saber formal de la escuela y el ancestral de la comunidad.

### CAPITULO III: ANTECEDENTES DE LAS POLITICAS DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 Y SITUACIÓN RURAL

#### 1. Recuento de las políticas de educación básica rural desde el año 1990 a la fecha

##### 1.1 Primer período (1990 – 2000)

Se inicia con un cambio de gobierno que ejerce el poder diez años. En 1993 se desarrolló un diagnóstico nacional de la educación, auspiciado por el Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO-OREAL, en el marco de la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Jomtien, en el 90. Su conclusión fue que el país vivía una crisis educativa, a pesar de los altos porcentajes de acceso a la educación.

#### **Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, Quinquenio 1991-1995**

Con esta Política Nacional<sup>51</sup>, la interculturalidad se convierte en principio rector del sistema educativo.

Se la describe como "... el diálogo entre culturas, que, a partir de la propia matriz cultural, incorpora selectiva y críticamente elementos culturales provenientes de la cultura occidental y de las culturas coexistentes en el país". Plantea la necesidad de contar con currículos diversificados que propicien lo interétnico e intercultural. Y, se establece que "para las poblaciones indígenas y campesinas, cuya lengua predominante es vernácula, la educación será bilingüe además de intercultural".

#### **La Constitución Política del Perú (1993)**

La Constitución Política del Perú, aprobada en 1993, contiene un conjunto de políticas educativas: garantiza el derecho de toda persona "a su identidad étnica y cultural; reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación" (Art. 2º); establece que "la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana" para lo cual "el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza" (Art.13º); y, asegura que "nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas" (Art. 16º)

También dispone que "la educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias" y que en las instituciones del Estado, la educación es gratuita. "Garantiza la erradicación del analfabetismo", "fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona", "preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país" y "promueve la integración nacional" (Art. 17º) "Son idiomas oficiales el castellano y en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aymará y las demás lenguas aborígenes" (Art. 48) Establece que "las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas" y que el Estado respeta su identidad cultural (Art. 89)

<sup>51</sup> Pozzi-Scott, I, 1994

### **Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) (Decreto de urgencia N° 94-94)**

A partir del 94 el MECEP, apoyado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>52</sup>, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>53</sup> y otras fuentes de financiamiento, puso en marcha cambios en el currículo, la evaluación y gestión educativa, la dotación de materiales educativos, la capacitación docente, el mejoramiento de la infraestructura educativa y el sistema de medición de la calidad de los aprendizajes.

Sus objetivos fueron: mejorar la calidad de los procesos de enseñanza, modernizar la administración educativa y la sustitución y rehabilitación de la infraestructura. Dieron lugar a tres componentes:

- Mejoramiento de la calidad de los procesos de aprendizaje en el aula a partir de tres ejes: consolidación curricular, elaboración de materiales educativos y capacitación docente.
- Modernización de la administración educativa para actualizar la gestión educativa en todos sus niveles y modalidades. Tenía cuatro subcomponentes: modernización de la gestión, capacitación en gestión, sistema de información y sistema de evaluación del rendimiento.
- Infraestructura educativa para sustituir y rehabilitar escuelas, proveer de mobiliario y equipamiento y potenciar la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del Ministerio de Educación.

El MECEP financiado por el BID fue organizado en cuatro componentes: educación inicial, educación secundaria, educación para el trabajo y fortalecimiento institucional. Tanto educación inicial como secundaria tuvieron subcomponentes de capacitación docente que fueron ejecutados por el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) de 1995 al 2000<sup>54</sup>

### **R.M. 016- 96 – ED Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos (1996)**

Considera indispensable profundizar la calidad de la educación y establece como políticas educativas las siguientes:

- Acentuar el proceso de calidad de la educación priorizando la renovación y modernización curricular, la metodología de enseñanza - aprendizaje, la pluralidad sociocultural y lingüística del país, la provisión de material educativo y la evaluación del rendimiento escolar.
- Impulsar la revaloración de la carrera docente.
- Otorgar a los directores niveles de decisión, vinculados a la gestión de recursos humanos y financieros.

<sup>52</sup> Contrato de Préstamo 3826 –PE, 1995

<sup>53</sup> Estos préstamos dieron denominaciones diferentes al Programa: MECEP- BIRF, MECEP- BID

<sup>54</sup> Cuenca, R, 2003



- Continuar la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de locales escolares en zonas urbano marginales, rurales y de frontera.
- Convocar a las instituciones de la sociedad civil para que apoyen el proceso de mejoramiento de la calidad educativa.
- Limitar la promoción automática autorizando a los centros educativos a aplicar criterios mínimos de aprobación de los niños de primer grado.

### **Secretaría Técnica de Educación Rural (1997)**

En 1997 se la crea reconociendo la importancia estratégica que adquiere el tratar el problema de los deficientes rendimientos y logros de la educación para la población rural en el país y permitió:

- Elaborar diagnósticos de base para una propuesta integral de educación de niños y niñas en áreas rurales.
- Apoyar técnicamente la Comisión Coordinadora de Educación Rural conformada por diversas instancias del Ministerio (1998-2001)
- Iniciar las coordinaciones con el Banco Mundial para la aprobación de un proyecto de largo aliento de atención a las zonas rurales.

### **Redes Educativas Rurales (1997)**

En el ámbito de la gestión, entre 1997 y 2001, se experimenta en el sistema educativo en general, el modelo de redes coordinado por la Unidad de Descentralización Educativa (UDECE) del MED, que se encarga del diseño y validación de estrategias de gestión, estableciendo diferenciaciones para zonas rurales, dadas las características sociales y educativas de estas zonas.

### **1.2 Segundo período (último trimestre del 2000 a julio 2001)**

Este período corresponde a la transición de un gobierno a otro. Tuvo un carácter temporal y su finalidad era establecer las condiciones democráticas para la elección de un nuevo gobierno constitucional.

### **La Consulta Nacional de Educación (2001)<sup>55</sup>**

Es un reflejo de la movilización social y de la articulación entre la sociedad civil y el Estado, en torno a la identificación de las necesidades educativas del país y los objetivos estratégicos a lograr en el mediano plazo.

La sistematización de las necesidades y propuestas permitieron identificar importantes objetivos de la educación peruana como:

- Preparar a los estudiantes para ser ciudadanos incorporados plenamente a la sociedad, reconociendo nuestra diversidad cultural, lingüística y social.
- Dar a la profesión docente su justo valor, y prever bonificaciones especiales para los docentes de zonas rurales, en términos de acumulación de años de servicio.

<sup>55</sup> Ministerio de Educación, USAID, 2002

- Fortalecer las relaciones entre todos los actores para desarrollar la educación, promoviendo el desarrollo de liderazgos locales.
- Descentralizar para mejorar la calidad y democratizar la educación, a través de la promoción del desarrollo de redes.
- Brindar a todos el acceso a una educación de calidad, promoviendo el desarrollo de escuelas rurales con calendarios flexibles, diseños curriculares, metodología y materiales adecuados, mejoramiento de la escuela multigrado y la conversión progresiva de las escuelas unidocentes en polidocentes, tratamiento de los problemas de extraedad y de permanencia en el sistema educativo.

### **D.S.007-2001-ED Normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los centros y programas educativos (2001)**

Norma el funcionamiento de las acciones educativas y, para las escuelas multigrado dispone lo siguiente:

- Deben atender los 6 primeros grados y, las recientemente creadas, pueden atender menos grados.
- Invita a la innovación para atender escuelas multigrado.
- El número máximo de alumnos por docente es de 20.
- En contextos rurales dispersos se promoverá la constitución de redes para apoyarse mutuamente.
- Los currículos se desarrollarán en una perspectiva bilingüe intercultural, adecuándose a las condiciones de las aulas multigrado.
- Los órganos intermedios realizarán acompañamiento y monitoreo de centros y programas ubicados en las áreas rurales. Contarán con un especialista en EBI y con un equipo de educación rural.
- Enfatiza la calendarización, horas efectivas de aprendizaje y uso adecuado del tiempo de aprendizaje.
- Promueve campañas continuas de inclusión y ampliación de matrícula.
- Propone, dentro de los Consejos Escolares Consultivos Rurales, la inclusión de un representante de la comunidad campesina o indígena.

### **DS N° 64-2001-ED Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (2001)**

Su creación concreta el interés oficial por el desarrollo de la educación para la población rural, en estrecha coordinación con el Banco Mundial, para culminar el “Proyecto de Educación Rural y Desarrollo Magisterial”. Asume la responsabilidad del Plan Piloto por la RM N° 698–2002 -ED.

Impulsó la participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo Nacional para la Educación Rural.

### 1.3 Tercer período (2001 a la fecha)

Se abre la posibilidad de consensuar objetivos en torno al desarrollo nacional y la educación.

#### **Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales – Ley Nº 27558 –2001 (2001)**

Fue promovida sobre la base de la Red Florecer y los debates públicos abiertos. Rescata el respeto a la lengua materna y la necesidad de prestar “especial atención a las niñas y adolescentes en la introducción del castellano como segunda lengua” (Art. 15)

Entre sus principales objetivos con relación a las niñas, niños y adolescentes rurales, tenemos:

- Garantizar la atención diversificada a sus necesidades.
- Lograr igualdad de oportunidades en la cobertura de la matrícula. promoviendo el ingreso oportuno y la permanencia en la escuela.
- Promover la equidad de género desarrollando estrategias que erradiquen las prácticas de discriminación.
- Garantizar la calidad de la educación que reciben niñas y adolescentes expresada en el logro de aprendizajes significativos y pertinentes, así como la atención a la salud y la nutrición.
- Contar con programas de educación bilingüe intercultural que les permitan comunicarse en dos lenguas y afirmarse en su cultura y superar situaciones de discriminación.

#### **Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación (2001)**

Desde el 2001 se vienen formulando y revisando los lineamientos para esta política.

Sus objetivos son:

- Mejorar la calidad educativa respetando y aceptando la diversidad cultural y lingüística del país para contribuir a una relación igualitaria y de intercambio equitativo.
- Promover el desarrollo de lenguas vernáculas, el aprendizaje del castellano como segunda lengua y el aprendizaje de lenguas extranjeras.
- Contribuir al conocimiento, registro, utilización y desarrollo de los diversos saberes de los pueblos y comunidades y su relación con saberes de otras culturas para promover aprendizajes interculturales.

### **Acuerdo Nacional de Gobernabilidad<sup>56</sup> (2002)**

El Acuerdo Nacional<sup>57</sup>, elaborado entre el 2001 y 2002 orienta las políticas de Estado hacia el 2021, expresa los consensos de múltiples actores políticos y de la sociedad civil por establecer una planificación de largo aliento, con metas concretas para todo el país, entre ellas la educativa, se expresa la duodécima política de Estado como “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y deporte”.

- Algunos de sus objetivos relacionados con la educación para la población rural son:
- Eliminar la brecha de calidad entre educación pública y privada así como entre la urbana y la rural.
- Fomentar una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad.
- Fomentar y afianzar la educación bilingüe en un contexto intercultural.

### **Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (2002 – 2010)<sup>58</sup>**

Fruto del trabajo de una Comisión Multisectorial inició el intercambio sectorial de las prioridades y compromisos nacionales indispensables para transformar en derechos las necesidades de la niñez y la adolescencia.

Los principios rectores del Plan son:

- Igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas y adolescentes, eliminando toda forma de exclusión y discriminación, y promoviendo el respeto a la diversidad cultural.
- Priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo porque la inversión en la niñez contribuye a romper el ciclo de reproducción de la pobreza.
- El interés superior del niño y su derecho a participar porque contribuye a formar ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos.
- La familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano y como el primer agente formador y socializador.

### **Plan Maestro de Educación para Todos en Áreas Rurales<sup>59</sup> ETAR (2002)**

Tiene por fin diseñar las políticas educativas en áreas rurales para los próximos veinte años, con objetivos claros y alcanzables y proponer políticas de estado y estrategias. Deberá servir de marco a los programas y proyectos educativos que se lleven a cabo en estos ámbitos.

<sup>56</sup> Fue convocado en marzo del 2002 y el documento final fue firmado el 22 de julio de 2002 por el Gobierno del Perú, siete partidos políticos y siete organizaciones de la sociedad civil.

<sup>57</sup> Acuerdo Nacional, Op. Cit. 2002

<sup>58</sup> Mediante R.S. N° 015- 2002 –PROMUDEH se constituyó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2001 - 2010

<sup>59</sup> Ministerio de Educación, 2002

Reconoce en la convivencia el carácter social del ser humano y por eso prevé una acción integral, conjunta e integradora. Pretende contribuir sistemáticamente, desde una perspectiva rural, a la equidad entre sistemas de vida urbana y rural. Está diseñado para el empoderamiento real de la población que alivie la pobreza en toda su dimensión y no sólo en el sentido económico. También propone una visión estratégica del país y de la educación al 2021.

### **Plan Nacional de Educación para Todos (2003)<sup>60</sup>**

Estuvo promovido por el PNUD, el Banco Mundial, UNICEF, UNESCO. Su énfasis es la equidad y calidad de la educación. El Perú lo está trabajando.<sup>61</sup>

Dentro del Plan, se ha elaborado un programa para la Educación Rural y Educación Bilingüe Intercultural. Su objetivo general es mejorar la calidad de la educación inicial y básica en áreas rurales y disminuir las brechas de acceso por género y aquellas provenientes de la discriminación sociocultural, especialmente de la población vernáculo hablante, a fin de lograr el desarrollo sostenible.

### **Proyecto de Educación en Áreas Rurales<sup>62</sup>(2003)**

Este proyecto ha sido diseñado por la Oficina de Coordinación de la Educación Rural y presentado al Banco Mundial para su financiamiento el que ya fue aprobado. Modifica el Proyecto de Educación Rural y Desarrollo Magisterial del 2001.

Este proyecto propone:

- Incrementar el acceso a la educación para las zonas rurales, tanto en el nivel inicial como en el secundario.
- Mejorar la calidad de la educación en los centros educativos primarios rurales.
- Y, mejorar la eficiencia en la gestión.

### **Ley General de Educación Nº 28044 (2003)**

El Título II de la Ley No. 28044 trata de la universalización, calidad y equidad de la educación. En él se adopta como criterios un enfoque intercultural, y una acción descentralizada, compensatoria y de recuperación que permita igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes (Art. 10) permitiendo compensar las desigualdades derivadas de diversos factores, entre ellos el económico, geográfico y social, de modo que el Estado tome medidas que favorezcan a segmentos sociales que están en situación de abandono o riesgo (Art. 17)

Asimismo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con programas especiales que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad de género (Art. 19)

<sup>60</sup> UNESCO, 2000

<sup>61</sup> Mediante R.M. Nº 749-2003- ED se crea la Comisión Técnica para el Plan Nacional de Educación para Todos (2000 – 2015) – UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, BM – BID según acuerdo suscrito en el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar, Senegal.

<sup>62</sup> Ministerio de Educación, 2003a

Garantiza el aprendizaje de la lengua materna (Art. 20, inc. b), promueve el respeto a la diversidad cultural, propicia el diálogo intercultural (Art. 20, inc. a), determina que los docentes que trabajen en esas zonas dominen la lengua originaria del lugar (Art. 20, inc. c), asegura que los miembros de los pueblos indígenas participen en la formulación y ejecución de programas de educación para que puedan asumir progresivamente la gestión de éstos (Art. 20, inc. d)

### **Decreto Supremo N° 021 – 2003 – ED: Declaratoria de Emergencia de la Educación (2003)**

La educación fue declarada en emergencia por la Primera Ministra<sup>63</sup> y el Presidente de la República en su Informe y Mensaje a la Nación el día del aniversario de la independencia nacional<sup>64</sup>.

Estas declaraciones políticas se convirtieron en norma en el Decreto Supremo N° 021<sup>65</sup> que precisa el período de la declaración de emergencia del sistema educativo nacional, 2003-2004 y faculta al Ministerio de Educación a adoptar medidas inmediatas. Una de las primeras medidas fue la expedición de la Directiva N° 063<sup>66</sup> que organiza en forma descentralizada la atención a la emergencia, priorizándola en cada Institución Educativa. Focaliza la acción, de agosto a diciembre de 2003, en mejoramiento de la lectura enfatizando la comprensión lectora; mejoramiento de la matemática, con énfasis en el pensamiento lógico matemático; y en la mejora de comportamientos de vida organizada en función de valores priorizados por cada Institución Educativa.

<sup>63</sup> 18 de julio de 2003

<sup>64</sup> Ministerio de Educación 2003d

<sup>65</sup> D.S. N° 021-2003-ED del 19 de agosto de 2003

<sup>66</sup> Directiva N° 063-2003-ED

## **CAPITULO IV: DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA BASICA RURAL DEL PAIS DESDE LOS AÑOS 90 A LA FECHA**

### **1. Programa de Educación Bilingüe de Puno (PEB – Puno) (1977 – 1988)<sup>67</sup>**

Tuvo una amplia cobertura y larga duración en un área de alto monolingüismo quechua y aymará y produjo currículos y materiales para todos los grados de primaria en quechua, aymará y castellano. El problema que aborda es la falta de una educación adecuada a la realidad cultural de Puno, donde el 85% de la población mayor de 5 años tiene como lengua materna el quechua o aymará.

Como metodología asumió la diversificación paulatina de los objetivos y contenidos del programa de lengua de la Estructura Curricular Oficial. Se determinó el uso del quechua/aymará como medio oral y escrito de enseñanza en todas las materias. La población beneficiaria<sup>68</sup> fueron comunidades quechuas y aimaras de las riberas del Lago Titicaca, 40 escuelas rurales de Puno, 4 mil 442 alumnos.

Las instituciones y/o actores participantes fueron el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación (INIDE), Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Ministerio de Educación a través de la Dirección Departamental de Educación de Puno

Los impactos y efectos esperados fueron:

- Validó una metodología de EBI para el quechua/aymará y para el castellano como segunda lengua (L2) normalizando los alfabetos quechua y aymará.
- Validó una metodología de capacitación de docentes de primaria en lecto escritura quechua y aymará, y en el uso de los materiales educativos.
- Capacitó a docentes del Programa de Profesionalización en EBI.
- Diseñó un currículo de formación docente en EBI a través del ISP – Puno.
- Diseñó e implementó un curso de post – grado en Lingüística Andina, a través de la Universidad Nacional del Altiplano.

Evaluada en 1988 por profesionales, del Centro de Investigación Politécnico de México. Encontraron un “ambiente más participativo en las escuelas bilingües (Rockwell et.al.1988:120) En las escuelas PEB los niños obtienen buenos puntajes en los dominios que implican competencia comunicativa”.

<sup>67</sup> Estabridis, I y M. Carbonel, 2001

<sup>68</sup> Ames, P, 1999

## **2. Unidades de Producción Escolar Agropecuaria (UPEA) (1985 – a la fecha)<sup>69</sup>**

Los problemas que aborda son el uso irracional de los recursos naturales, el bajo nivel nutricional de los niños y niñas de escuelas rurales y la falta de participación comunal en la escuela.

Como metodología o estrategia utilizada puso en marcha tres líneas de trabajo: la técnico pedagógica que tiene al huerto como núcleo; la técnico productiva, propone el cultivo y la producción de hortalizas para el consumo de los alumnos y sus familiares; y la Promoción Educativa Comunal que promueve huertos familiares y comunales para mejorar la dieta alimentaria.

La población beneficiaria son escuelas rurales andinas de educación primaria ubicadas en Ancash, Cajamarca y Lima. En 1994, trabajaba con 214 escuelas y 214 Unidades de Producción Escolar Agropecuaria.

Las instituciones y/o actores participantes son: la Asociación Evangélica Luterana para el Desarrollo Comunal (DIACONIA) y el Ministerio de Educación. Desde 1993, el Instituto Superior Pedagógico de Monterrico elabora y pone en práctica un currículo diversificado para los dos primeros grados de primaria.

## **3. Programa de Educación Ecológica (PEE) (1987 - 1995) <sup>70</sup>**

El problema que abordó fue la falta de acciones educativas para niños de comunidades andinas para el desarrollo sostenible de los recursos de la zona, ante la problemática forestal y ecológica.

Su metodología o estrategia<sup>71</sup> se orientó a formular un programa de educación ecológica orientado a la conservación y uso racional de recursos naturales.

La implementación curricular se realizó a través de un Programa de capacitación para capacitadores, especialistas y docentes. Produjo material educativo con contenidos teóricos referidos a aspectos ecológicos nuevos para los docentes. Se implementó el Sistema Agroecológico Escolar (SAE) que abarcaba el área agrícola o forestal y el área pecuaria, a partir de huertos, viveros y lombricultura.

La población beneficiaria fueron escuelas rurales andinas de educación primaria de menores de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad y Puno. En 1993, trabajó con 1 mil 200 escuelas.

Las instituciones y/o actores principales fueron el Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura con Cooperación de la FAO y la Cooperación Técnica Suiza (COTESU)

<sup>69</sup> Foro Educativo, 1994

<sup>70</sup> Ames, P, Op,cit

<sup>71</sup> Estabridis,I, Op. cit



#### 4. Proyecto CRAM Programa de profesionalización docente andina (1987 – 1992)<sup>72</sup>

Convenio firmado en 1987 entre la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Mc Gill de Canadá para un "proyecto de carácter experimental de cinco años de duración, que permitiera diseñar y experimentar una estrategia de capacitación a distancia que se adecue a las necesidades y características de los docentes y que responda a las exigencias de una educación para el desarrollo integral de la persona humana, la promoción comunal y el trabajo productivo".

El Ministerio solicitó se iniciara como Programa Experimental de Profesionalización para maestros sin título pedagógico en zonas rurales andinas seleccionando en el Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico (ISTEP) de Urubamba - Cusco.

El problema que abordó fue que la educación formal rural, no respondía a las necesidades del desarrollo regional, dentro de un proyecto nacional pluricultural; y el sistema único nacional de formación magisterial no facilitaba la atención a las necesidades regionales y etnoculturales.

Como metodología o estrategia utilizada desarrolló un sistema de educación a distancia a través de 10 módulos con tres componentes básicos: eje de realidad, eje teórico y guía de acción. Se realizaba a través de una etapa presencial, dos ciclos a distancia, cada uno de tres meses, microconcentraciones de dos o tres días que se organizan al final de cada ciclo y supervisión con visitas a la escuela y comunidad donde labora el participante<sup>73</sup>. La población beneficiaria estuvo conformada por docentes de la zona rural de Urubamba.

Las instituciones y/o actores participantes fueron la Pontificia Universidad Católica / CISE , Universidad Mc Gill, Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico de Urubamba- Cuzco

En el ámbito socio económico los docentes conocieron y valoraron la dinámica ecológica andina fomentando el desarrollo de proyectos para la protección, conservación y aprovechamiento racional de los recursos con participación comunitaria. En el ámbito cultural conocieron el sentido de los cambios históricos sociales y promovieron acciones de integración andina y occidental en su relación de interculturalidad. En el ámbito educacional conocieron, interpretaron y aplicaron la racionalidad del saber andino e incorporaron los valores de la cultura occidental.

<sup>72</sup> PUCP, 1993

<sup>73</sup> Los materiales han sido posteriormente utilizados y modificados por los Programas a Distancia de la Facultad de Educación de la Universidad particular Cayetano Heredia.

## **5. Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) (1988- a la fecha)**

El problema que aborda es el fracaso de la educación en las comunidades indígenas amazónicas. Se propone como objetivos: mejorar la calidad de la educación de centros bilingües de la Amazonía, formar maestros indígenas de primaria en EBI, para orientar la educación indígena hacia la solución de problemas que plantea la realidad socioeconómica y ecológica de sus pueblos.

Como metodología o estrategia utilizada en la formación inicial FORMABIAP atiende a jóvenes indígenas egresados de educación secundaria. Alternan ciclos de trabajo escolarizado, con ciclos de trabajo no escolarizados en las comunidades de origen de los alumnos.

La formación de docentes en servicio tiene dos variantes, la profesionalización de docentes sin título pedagógico y la capacitación de docentes. La profesionalización se lleva a cabo en sedes descentralizadas, dada la gran extensión de la amazonía peruana, y consta de ciclos presenciales durante las vacaciones escolares y ciclos a distancia no escolarizados. En esta etapa son supervisados y asesorados por un equipo de docentes. La capacitación docente se realiza con el objetivo de introducir en ámbitos geográficos mayores la nueva propuesta curricular diversificada para educación primaria intercultural bilingüe en la amazonía.

La población beneficiaria son niños de escuelas primarias e inicial de los pueblos indígenas amazónicos: Awajún, Asháninka, Wampis, Shawi, Shipibo, Bóoraá, Uitoto, Achuar, Kichwa. Alumnos egresados de la secundaria de estos pueblos y con interés de formarse como docentes. Docentes indígenas con título y docentes sin título pedagógico de los pueblos mencionados.

Las instituciones y/o actores participantes son FORMABIAP en co-ejecución con la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y el Instituto Superior Pedagógico de Loreto. Participan también las federaciones locales y organizaciones regionales en el seguimiento del trabajo.

Entre los impactos y/o efectos esperados más importantes están:

- La elaboración y aplicación de una propuesta curricular para formación de maestros interculturales bilingües, así como su oficialización y aplicación en programas de profesionalización docente de todo el país.
- La propuesta de educación primaria se ha constituido en un referente para el desarrollo de la Educación Bilingüe Intercultural en el país.
- La elaboración de textos educativos en lenguas indígenas para los primeros grados de primaria de escuelas de los pueblos mencionados.

Los resultados arriba mencionados son validados hasta por tres evaluaciones de medio término: La elaborada por la Fundación Stromme de Noruega<sup>74</sup>, la evaluación realizada por Novif en 2001<sup>75</sup> y la sistematización del Proyecto de Educación Amazónica Rural del pueblo Kukama Kukamiria<sup>76</sup>.

En el 2003 ha recibido el Premio Bartolomé de las Casas que otorga el gobierno español por su contribución a la afirmación de la identidad indígena amazónica.

## 6. Proyecto Escuelas Rurales Andinas (ERA)<sup>77</sup> (1988- 1996)

El problema a abordar se definió de la siguiente manera:

- Los niños y las niñas enfrentaban un problema de castellanización violenta que los obligaba a negar y subvalorar su lengua materna.
- La violencia estructural expresada a través de grupos armados afectaba la seguridad física y emocional de las niñas y niños y su permanencia en la escuela
- Situación de extrema pobreza, enfrentando altos índices de desnutrición y otros problemas de salud que afectan su calidad de vida.
- Falta de un currículo para inicial y primaria que responda a las necesidades del niño andino, su familia y comunidad en el contexto regional y nacional.

La metodología o estrategia utilizada se adecuó a cada una de sus etapas: proceso de diseño curricular (1989 – 1991), proceso de implementación curricular (1989 – 1995) a través de talleres de diversificación curricular, proceso de ejecución curricular desarrollado en las aulas(1988 - 1992) con fines de validación,

La población beneficiaria fueron niños y niñas quechuas y aimaras de los departamentos de Chusco y Puno. En Chusco: Provincias de Paucartambo, Canas, Canchis, Espinar y Chumbivilcas. En Puno: Chucuito, Puno y Collao. Así como<sup>78</sup>: 100 centros de educación inicial y 100 primaria en Cusco y Puno respectivamente.

Las instituciones y/o actores participantes fueron Radda Barnen Estocolmo y el Ministerio de Educación

Los siguientes son los impactos y/o efectos esperados. Logró:

- Un currículo diversificado EBI para los seis grados de Educación Primaria
- Un modelo de mantenimiento y desarrollo de las lenguas maternas indígenas y la enseñanza del castellano como segunda lengua, desde los 5 años de edad.
- Materiales educativos bilingües y en castellano para docentes y educandos de 1° a 6° grado por bloques de grado.

<sup>74</sup> Quispe, S. y S. Oivind, 1998

<sup>75</sup> Pichun, R. y F. Ortiz, 2001

<sup>76</sup> Ríos, A, 2002

<sup>77</sup> Estabridis, I, Op. cit.

<sup>78</sup> Plan operativo ERA, documento de trabajo, 1993

- Una metodología de capacitación para especialistas/capacitadores y docentes de Educación inicial y Primaria.
- Un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño técnico pedagógico de los docentes de Inicial y Primaria.

Este programa fue evaluado en tres oportunidades a partir de 1991. La tercera evaluación fue en 1995. En ella, ERA se destaca en el uso de la lengua materna oral y escrita como en segunda lengua a comparación de escuelas control. En matemática, la diferencia a favor de los centros ERA es resultante de un mayor uso del castellano.

## 7. Escuelas Productivas (1990- 1993)

El problema que aborda es la falta de una educación integral que responda a las necesidades de alimentación, salud, trabajo, vivienda y a la organización de niños y adultos. La propuesta se sustenta en la promoción de la participación organizada de los niños, la participación de las organizaciones de la comunidad y recuperación de su práctica social, articulación del trabajo de la escuela al quehacer de la comunidad.

La metodología o estrategia utilizada consideraba como grandes ejes:

- La incorporación de las organizaciones de la comunidad en las actividades de la escuela productiva, desde la fase de diagnóstico.
- La promoción de la participación de niños en Consejos Estudiantiles.
- La participación de maestros en Círculos de Autoeducación Docente.
- La capacitación de maestros y padres de familia.
- Diversificación curricular a través de proyectos productivos y culturales.
- Desarrollo de la metodología de trabajo sobre la base de los proyectos.

La población beneficiaria estuvo en escuelas de educación primaria ubicadas en el departamento de Piura, distritos de Frías en Ayabaca. Carmen de la Frontera y Ramón Castilla en Huancabamba y La Matanza y Piedra del Toro en Morropón.

Las instituciones y/o actores participantes fueron los profesores de las escuelas con participación de los niños a través de consejos estudiantiles y los padres de familia. Fue dirigido los tres primeros años por el Instituto de Pedagogía Popular (IPP); luego por el Centro Nari Walac, asesorado por el IPP, participó también la Dirección Departamental de Educación de Piura.

Los impactos y/o efectos esperados fueron:

- Asistencia regular de los niños a la escuela.
- Asistencia de los padres de familia a la escuela para cumplir sus roles desde la visión de una escuela abierta.
- Organizaciones de base redimensionadas como los ronderos y ronderas, que participan en la vida de la escuela.
- Niños y niñas con capacidades para la autogestión.

- Fortalecimiento del compromiso de los maestros con la comunidad.
- Generación de espacios variados de desarrollo social (Comités, Coordinadoras, Juntas, etc.)

## 8. Redes Educativas de Fe y Alegría (1995 – a la fecha)

El problema que aborda es la baja calidad del servicio educativo de la escuela pública rural, expresada en altos índices de abandono y deserción escolar, marginación de la niñez rural, bajos logros de aprendizaje y poco relevantes para su vida. Fe y Alegría, en convenio Iglesia – Estado, asume la gestión institucional y pedagógica de las escuelas rurales.

Como metodología o estrategia las escuelas rurales de un ámbito geográfico se organizan a través de una *red educativa rural* dinamizada por un equipo de gestión, cada red debe construir su Proyecto Institucional y propuesta curricular para los tres niveles educativos con énfasis en la interculturalidad, la equidad y lo técnico productivo. Existe un comité de evaluación y selección de personal docente que se encarga de escogerlo y hacer las propuestas para el contrato de personal en las escuelas asociadas.

La capacitación docente se realiza de manera continua y comprende: talleres de capacitación, reuniones de interaprendizaje, y asesoría en aula.

Ha elaborado textos y cuadernos de trabajo fundamentalmente dirigidos a educación bilingüe intercultural para el nivel primario. Cuenta con fichas de trabajo para los alumnos en todas las áreas, así como una importante producción de folletos dirigidos a la formación técnica. Del mismo modo, apoya con la entrega de paquetes escolares para los alumnos en cantidad limitada, priorizando los útiles de mayor necesidad. Apoya la construcción y rehabilitación de la infraestructura escolar, el equipamiento de aulas, bibliotecas rurales y la habitación de los profesores. La promoción comunal posibilita la participación de los padres de familia en la formación de sus hijos y en la vida institucional de la escuela.

Fe y Alegría trabaja en los ámbitos rurales de Cusco, Loreto, Piura y Ancash, atiende a 9 mil 500 niños con 351 docentes en 110 centros educativos.

Las instituciones y/o actores participantes son: Fe y Alegría, el Ministerio de Educación, la Comunidad educativa, las Juntas de desarrollo local.

Los impactos y/o efectos esperados han sido:

- Incremento sostenido en la matrícula con un promedio del 2% anual.
- Retención significativa de la niñez rural en el sistema escolar.
- Incremento de las horas efectivas de trabajo técnico pedagógico.
- Uso de metodologías bilingües y apropiadas para los alumnos.
- Mayor organización comunitaria y compromiso en la mejora del centro educativo.

- Recuperación del papel del docente como promotor del desarrollo.
- Fortalecimiento del tejido social de la comunidad.

### **9. Las Redes Educativas Rurales (1997 – a la fecha)**

El problema que aborda es la: “Mala calidad de los aprendizajes y competencias adquiridos y/o desarrollados para la vida de las personas y para el desarrollo de las comunidades de las que forman parte. Baja eficacia y calidad de los servicios educativos relacionados con problemas de cobertura del servicio y de permanencia de los niños y niñas en él, así como a la falta de correspondencia entre lo que el sistema ofrece y logra y lo que la población requiere”<sup>79</sup>.

La metodología y/o estrategia utilizada difiere según sus etapas. En la fundacional y de experimentación se revisaron experiencias de educación para la población rural que sirvieron para formular el diseño de redes educativas rurales. Se selecciona el distrito de San Lorenzo de Quinti, Provincia de Huarochirí, Lima, para organizar la primera red. En la etapa de validación, que se llevó a cabo entre el 2000 y el 2001, se crean redes en Piura, Cusco, Loreto y Madre de Dios.

Se pone atención en dos de los instrumentos de gestión importantes: los Proyectos de Desarrollo Institucional de Red y los Proyectos Curriculares de Red.

La población beneficiaria corresponde a catorce redes educativas distribuidas en cinco departamentos de las tres regiones del país.

Las instituciones y/o actores participantes son: el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación y Órganos Intermedios correspondientes.

Como impactos y/o efectos esperados se prevé que la propuesta se expanda a todos los departamentos del país con la conformación de redes piloto en cada uno de ellos.

Esta experiencia ha sido recientemente evaluada y se presenta en el documento Evaluación de la experiencia de la Unidad de Descentralización de Centros Educativos realizada por Arnillas y Vásquez en el 2003. La evaluación muestra que el ritmo de consolidación de una red educativa es lento y depende de aportes externos, así como, de liderazgos internos. También demuestra que la gestión pedagógica en Red puede optimizar y elevar la calidad de los aprendizajes, y que permite mayor acumulación de recursos tanto técnico pedagógicos como materiales para su innovación pedagógica.

<sup>79</sup> Arnillas, F y L. Vásquez. 2003

## 10. Proyecto Nuevos Horizontes para la Educación de las Niñas (NHEN)-CARE –Perú (1998 –2002)

El problema central fue la discriminación de la mujer y la baja calidad educativa en áreas rurales. Su finalidad fue incrementar las oportunidades de educación para las niñas rurales y mejorar las oportunidades y calidad de la educación primaria

Sus acciones se orientaron a:

- Mejorar el conocimiento con relación a la educación de las niñas.
- Inspirar políticas públicas apostando por una Ley de Fomento de la Educación de la Niña Rural e impulsando la creación y sostenimiento de una Red Nacional de Educación de la Niña y de una Red Departamental en Ayacucho.
- Inspirar proyectos y programas a favor de la educación de la niña en el nivel local y regional<sup>80</sup>.

La estrategia central fue facilitar la concertación y el apoyo a la educación de las niñas por líderes de la sociedad civil y decisores de política.

La población beneficiaria fueron niñas rurales de escuelas y comunidades del país.

Entre las instituciones y/o actores participantes estuvieron representantes de Ministerios organismos de cooperación internacional, congresistas, colegios particulares, universidades, redes de mujeres, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, la confederación de empresarios, medios de comunicación. Se establecieron alianzas también en el ámbito regional y nivel local con los gobiernos provinciales y departamentales y con las autoridades comunales.

Los impactos y/o efectos esperados fueron

- La promulgación de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y los Adolescentes Rurales (Ley Nº 27558) el mes de noviembre del 2001.
- Red Nacional de Educación de la Niña: La Red Florecer de carácter multisectorial.
- Creación de la Red de Educación de la Niña Rural de Ayacucho (RENIRA) en las provincias de Huanta y Tambo.

Los estudios realizados son:

- Situación educativa de las niñas rurales en el Perú <sup>81</sup>
- Análisis situacional de la educación de las niñas en Ayacucho<sup>82</sup>
- La agenda abierta para la educación de las niñas rurales<sup>83</sup>
- Quiero tomar la palabra: comunicación e interacción de las niñas en la familia, escuela y comunidad<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Chirinos, A y A. Robles, 2002

<sup>81</sup> Guerrero, L, J. Carrillo y A. SAF, 1999

<sup>82</sup> Theidon, K, y E. Laynes, 1999

<sup>83</sup> Montero, C y T. Tovar, 2000

<sup>84</sup> Godenzzi, J.C, E. Ramírez y E. Flores, 2001

## 11. Redes Educativas Rurales de Cajamarca<sup>85</sup> (1998 – a la fecha)

El problema que aborda es el elevado porcentaje de niños y niñas que no están matriculados, la baja calidad educativa que ocasiona que los niños no alcancen logros de aprendizaje en comprensión lectora, producción de escritos y habilidades lógico matemáticas, en los primeros grados.

La Red reúne a escuelas que tienen cercanía geográfica y accesibilidad entre ellas, con la finalidad que sus maestros dinamicen y mejoren el proceso de innovación pedagógica, adecuación curricular y para mejorar los procesos de inclusión y calidad educativa de un determinado espacio geográfico. También se consideran parte de la Red a los caseríos que no tienen escuela.

Al interior de cada una de las redes existen Grupos de interaprendizaje (GIA), equipos de facilitadores de red seleccionados por cada red, equipo de coordinadores de red conformado por los Directores elegidos como responsables de cada una de las Redes, el Consejo educativo de red encargado de elaborar un acuerdo educativo por Red que se operativiza en el Plan Educativo de Red. Se ha iniciado la conformación y capacitación de Equipos con dedicación exclusiva al trabajo de Redes, que conjuntamente con los especialistas se constituyen en el Equipo del órgano intermedio.

Las estrategias utilizadas en las Redes Educativas Rurales están referidas a la capacitación del equipo de facilitadores y coordinadores, a los docentes en forma centralizada y/o descentralizada, realización de acciones de monitoreo y evaluación consistentes en acompañamiento a los docentes en sus aulas o en las reuniones de interaprendizaje, medición de logros de aprendizaje en el segundo grado porque el primer ciclo muestra el mayor índice de fracaso escolar. Se fortalece la participación comunitaria.

Se atendieron 72 redes con igual número de facilitadores y coordinadores, para 712 centros educativos que tenían 2 mil 250 docentes en Cajabamba, San Marcos, Hualgayoc y Celendín.

Las instituciones y/o actores participantes fueron la Dirección Regional de Educación de Cajamarca, UNICEF y el Ministerio de Educación.

Los impactos y/o efectos esperados se comprobaron a través de las mediciones de logros que reflejan avances conseguidos en los aprendizajes de niños y niñas:

- En la medición de 1998 se consiguió avanzar de un 22,6 % a un 44,0% en la comprensión satisfactoria del texto. De un 17,3% a un 36,9% en producción de textos.

<sup>85</sup> Abanto, M y E. Ramírez, 2002



- En 1999 se tomó una muestra control (San Pablo) en la producción de escritos donde se comprobó que en las zonas de intervención se avanzó de un 14,5% a un 36,9%, mientras que en el grupo control fue de un 5.1% a un 9.1%.
- En el año 2000 se evaluó con el fin de determinar la brecha con la zona urbana, los resultados de la aplicación de la prueba de entrada en cuanto a producción de escritos (escuelas polidocentes) es el siguiente: Cajabamba 38,4%, Bambamarca 34,9%, San Marcos 20,3%, Celendín 20% y Cajamarca, zona urbana, 35,9%. Esto indica que las brechas de inequidad se acortan, pero que los promedios de logro son bajos en ambas zonas (rural y urbana).

La experiencia también muestra impactos en los docentes, los facilitadores y coordinadores, los especialistas de órganos intermedios y los padres de familia.

## 12. Ayuda en Acción (1999 – a la fecha)<sup>86</sup>

El problema que aborda es la falta de poder de representación y de ser escuchados que convierte a los pobres en excluidos. El objetivo es que las comunidades rurales se doten a sí mismas de los necesarios recursos humanos calificados y de las estrategias educativas oportunas de modo que puedan transformar sus territorios, la organización y gobernabilidad comunitaria y local, el sistema productivo y económico de acuerdo con las aspiraciones e intereses rurales colectivos.

En cuanto a la metodología y estrategia utilizada, la propuesta considera como punto de partida definir, junto con las familias rurales, el perfil de la niña, niño y adolescente que se desea obtener tras el paso por la escuela y, una vez establecidos tales perfiles, construir el paradigma de centro escolar deseado por las niñas, niños, adolescentes y la comunidad rural. El currículo de aprendizajes propone cuatro pasos: Conocer (C), Analizar (A): Transformar (T), Evaluar (E)

Las escuelas con el enfoque de “Protagonismo integral” cuentan con sus propios gobiernos escolares que promueven en las niñas, niños y adolescentes actitudes y conductas democráticas participativas. Para alcanzar los resultados los docentes están organizados en redes.

La población beneficiaria alcanza a 2 mil 172 docentes, agrupados en 92 redes de interaprendizaje y a 43 mil 000 estudiantes de primaria y secundaria

Las instituciones y/o actores participantes son Ayuda en Acción y las escuelas.

Entre los impactos y/o efectos esperados se busca una comunidad rural educadora y el fortalecimiento de autonomía y protagonismo de profesores y alumnos.

<sup>86</sup> Gutiérrez, J, I, 2003

### 13. Proyecto Abriendo Puertas para la Educación de las Niñas Rurales Punkukunata Kichaspa (1999 –a la fecha)<sup>87</sup>

El problema que aborda es la exclusión de la niña rural del sistema educativo, su poca participación en las actividades de la escuela y su corta permanencia en la primaria, como factores que les impiden complementar su educación. La carencia de una cultura de crianza para mejorar el crecimiento y desarrollo infantil y la falta de metodologías adecuadas para asegurar logros de aprendizaje en la escuela y la limitada participación de la comunidad en la vigilancia social de la calidad educativa

La metodología y estrategia utilizada responde a las etapas del proyecto.

En la institucionalización del Proyecto (1999 –2000): selección de las zonas de intervención según indicadores de exclusión, formación de Equipos Técnicos Locales, experimentación de los Planes de Acción Local, concertación de acuerdos con los gobiernos locales para la acción multisectorial.

Para el desarrollo de agentes y comités comunales (2000 –2001): levantamiento de línea de base, ampliación a 150 el número de comunidades comprometidas, capacitación a las familias en estimulación temprana y educación comunitaria, creación de un sistema de monitoreo participativo y pedagógico acompañante, empoderamiento de maestros de aulas unidocentes y multigrado, selección y capacitación de docentes formadores.

En la etapa del 2001 al 2002: expansión y énfasis en enfoques de derechos, valores, ciudadanía, democracia y bilingüismo, establecimiento de defensorías comunales, incorporación de docentes formadores, a las áreas de gestión educativa de los órganos intermedios del Ministerio de Educación, difusión de los resultados, ampliación a 500 el número de comunidades involucradas.

Por último, en la etapa de sistematización y evaluación (2002 –2003): fortalecimiento de Grupos de interaprendizaje, evaluación de los Planes de Acción Local, sistematización de lecciones aprendidas, difusión del proyecto como contribución a políticas nacionales, regionales y locales.

La población beneficiaria responde a 16 mil 800 niñas y niños entre 0 y 5 años, 65 mil niñas y niños de 1 al 6º grado de primaria, 560 docentes de las zonas rurales de provincias seleccionadas en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y San Martín.

Las instituciones y/o actores participantes fueron el Ministerio de Educación, UNICEF, USAID.

<sup>87</sup> Ministerio de Educación, USAID, UNICEF, 2001

Alguno de los impactos y/ o efectos esperados fueron: alto porcentaje de inclusión de niñas en la escuela; mejoramiento del desempeño docentes en aulas unidocentes y multigrado, con enfoques de valores, equidad de género, interculturalidad, ciudadanía y democracia; formación de equipos itinerantes, con docentes formadores seleccionados. Nueva visión de los padres sobre los derechos de las niñas, e incorporación de nuevas ideas sobre cultura de crianza. Mayor compromiso de los directores en las labores pedagógicas. Conformación de Comités locales con participación de adolescentes, jóvenes y adultos, movilización para la inclusión oportuna y permanencia de niñas y niños en la escuela, desarrollo de agentes y promotores de Educación Comunitaria, defensorías comunales para la protección de los derechos.

Durante el Proyecto se hicieron varios estudios:

- Uso del tiempo en escuelas unidocentes y multigrado<sup>88</sup>.
- Evolución de la escritura en niños de primer grado escuelas unidocentes y multigrado.<sup>89</sup>
- Evaluación del Proyecto (en proceso)

#### **14. Proyecto Piloto Warmi Warmakunapa Yachaynin (WWY) (El saber de las niñas) 90 (1999 – 2002)**

El problema que aborda es la baja calidad educativa de las escuelas rurales, la exclusión y postergación de las niñas indígenas en el sistema educativo. Orientó sus acciones a desarrollar las competencias de comunicación oral y escrita de las niñas en su lengua materna y oralidad en castellano.

La metodología o estrategia utilizada se aprecia a través de sus acciones:

Sensibilización a la población a través de talleres y jornadas para discutir diagnósticos con padres de familia, clubes de madres, alumnos y docentes de las escuelas, postas de salud e iglesias. Conformación de los Comités de Apoyo Local a la Educación de las Niñas (CALEN) para garantizar que las niñas tengan acceso a la escuela y permanezcan en ella, talleres de capacitación y jornadas mensuales en las escuelas, con participación de las niñas y niños del centro educativo, además, se monitorearon las aulas y se elaboraron materiales para niños y docentes del primer ciclo.

La difusión radial buscó sensibilizar a la población para apoyar las actividades del proyecto y la revalorización de la lengua y cultura quechua.

La población beneficiara estuvo ubicada en la provincia de Huanta, distritos de Huanta y Santillana; y en la provincia de La Mar, distrito de Tambo.

<sup>88</sup> Ramírez, E 2001

<sup>89</sup> Ramírez, E 2001

<sup>90</sup> Chirinos, A y A. Robles, 2002

Los actores claves fueron 938 niñas y niños en el primer ciclo, 2 mil 267 niñas y niños en educación primaria, 632 padres y madres de familia, 38 docentes, 30 promotores educativos comunales y 76 líderes comunales.

Sobre las Instituciones y/o actores participantes, en un principio, el Proyecto funcionó como un componente del proyecto Nuevos Horizontes para la Educación de las Niñas (NHEN), ejecutado por CARE con el apoyo de USAID. Posteriormente, en 1999 CARE- Perú desarrolla el proyecto con apoyo técnico financiero de USAID en el marco del Proyecto Abriendo Puertas ejecutado en convenio con UNICEF.

El impacto y los efectos esperados son los siguientes:

- Incrementó de la matrícula de niños y niñas en el primer y tercer ciclo de primaria.
- Los CALEN han incluido el tema educativo en las mesas de concertación distritales.
- Promovió la educación bilingüe intercultural en una zona en la que, a pesar de las leyes existentes, no se aplicaba.
- Ha fomentado el respeto y valoración a la cultura indígena y a la lengua quechua como rasgos fundamentales de una nueva pedagogía.
- Han mejorado los aprendizajes de las niñas y niños que pueden expresarse por escrito en quechua en 2º y 3º grado.
- Los programas radiales han logrado que a mayoría de programas radiales de Tambo sean emitidos en quechua.

#### **15. Fortalecimiento de la Comprensión Lectora y la Producción de Escritos para Niñas y Niños de 2do. y 3er. grado de Educación Primaria (Mayo – Noviembre del 2002)<sup>91</sup>**

El problema que aborda son los bajos logros alcanzados, por los niños y niñas menores de 10 años de zonas rurales, para comprender lo que leen y producir escritos de manera extensa y creativa.

La finalidad fue contribuir a que los niños y las niñas de segundo y tercer grado de las escuelas públicas seleccionadas obtengan un nivel satisfactorio de logro en la comprensión lectora y en la producción de escritos, creando las condiciones pedagógicas y de gestión básicas. Se planteó elevar en un 40% como mínimo en el primer año, el nivel obtenido en la línea base.

La metodología o estrategia utilizada estuvo centrada en la conformación de redes educativas como instancias de gestión compuestas por instituciones, organizaciones de base y personas, para generar condiciones, capacidades y recursos que permitieran alcanzar logros básicos de aprendizaje. Las redes conformaron al interior grupos de interaprendizaje de docentes, como espacios de autoformación, de balance y propuestas pedagógicas.

<sup>91</sup> Ramírez, E, 2002

La capacitación docente en servicio trató de respetar los procesos y ritmos del sujeto que aprende, rescatar sus contextos culturales y sus saberes previos partiendo de su propia práctica, desencadenando reales procesos de aprendizaje. La formación para la gestión de aula, se dirigió a directores, docentes y miembros del equipo técnico con el fin de ayudarlos en su labor de monitoreo.

Se hicieron esfuerzos por informar y movilizar a la comunidad. Se letraron las comunidades, algunos adultos produjeron escritos para el aula, se realizaron programas radiales a favor de la obtención de logros en lectura y escritura.

Se consideró la medición como instrumento de gerencia que permitiera a las instancias responsables conocer si estaban alcanzado los logros de aprendizaje y si existían las condiciones pedagógicas necesarias.

Se dio prioridad a las zonas rurales y en ellas, a las escuelas unidocentes y multigrado en tres distritos del país, Pampas de Hospital en Tumbes, Nueva Requena en Ucayali y Abancay en Apurímac.

Los beneficiarios de la experiencia fueron 92 docentes y directores de escuela, 1 mil 627 niños – niñas, 3 directores técnico pedagógicos, 11 especialistas, 3 docentes y 6 alumnos de institutos pedagógicos.

Las instituciones y/o actores participantes fueron el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, las Direcciones Regionales y Áreas de Desarrollo Educativo correspondientes, UNICEF, los Institutos Superiores Pedagógicos de la zona de intervención y Municipios.

Sobre los impactos y/o efectos esperados se puede decir que uno de los logros más importantes fue cambiar la mentalidad de los docentes respecto a lo que significa aprender a leer y escribir dando énfasis a la comprensión y expresión a través de la lectura y escritura. Se logró construir la idea de estándares a lograr y de vigilancia social de la comunidad y de los agentes educativos.

Se consiguió aumentar más del 40% los logros en comprensión lectora y producción de textos, en los cinco meses que duró el proyecto. En producción de escritos en 2do grado, en Abancay se pasó de 30% a 73%; en Pampas de Hospital de 26% a 84%; y en Nueva Requena, de 4% a 49%. En comprensión lectora, en Abancay se pasó de 26% a 76%; en Pampas de Hospital de 26% a 78%; y en Nueva Requena, de 6% a 37%.

La evaluación de los resultados de aprendizaje y del proceso pedagógico y de gestión desarrollados fue motivo de un informe presentado a la DINEIP-MED y a UNICEF.

## 16. Educación, arte e interculturalidad – Warmayllu (2002 - 2003)<sup>92</sup>

El problema que aborda es la falta de una educación por el arte en escuelas primaria de zonas rurales y urbano marginales del Perú. Busca, a través del arte, motivar, multiplicar e intercambiar experiencias pedagógicas innovadoras.

*La metodología y estrategia utilizada se refiere a cada una de sus etapas:*

- Diagnóstico: de la comunidad y del grupo de alumnos para desarrollar proyectos de investigación, al inicio del año escolar.
- Programación: se escoge, junto con los niños y niñas, los temas que se quieren investigar en los proyectos, siempre tomando en cuenta el ciclo agro festivo.
- Implementación: los profesores organizan talleres de arte con los niños y niñas, invitando a los padres y madres de familia para que compartan sus saberes y ayuden a los niños y niñas a plasmarlos a través del arte.
- Sistematización: cada grupo de alumnos crea un periódico mural en el cual van poniendo sus descubrimientos, los trabajos artísticos realizados, lo que fomenta la discusión y permite organizar la información.
- Presentación: el profesor organiza y coordina junto con los alumnos y demás docentes, las presentaciones de los proyectos en el centro educativo, o en algún lugar dentro o fuera de la comunidad.
- Evaluación: a través de diálogos sobre lo aprendido en el proceso, los resultados, las dificultades encontradas y cómo se podrán mejorar los proyectos de investigación. Participan alumnos, padres y profesores.

La población beneficiaria correspondió a un centro educativo urbano marginal de Lima, dos centros educativos en la sierra, en Cajamarca y Apurímac y uno en Lamas, San Martín. En total, 64 profesores, 644 niños y niñas, padres y madres de familia, y especialistas de educación.

Las instituciones y /o actores participantes fueron Warmayllu y la Fundación Ford

Los impactos y/o efectos esperados se centraron en desarrollar un método que parte del arte como concepción y práctica pedagógica, con participación de toda la comunidad.

La experiencia en sí fue un estudio financiado por la Fundación Ford que se resume en la publicación “El arte como un método de enseñanza / diagnóstico de la situación del arte en la educación primaria en zonas rurales y urbano marginales” (2003)

<sup>92</sup> Warmayllu Comunidad de Niños, 2003

## CAPITULO V: CONCLUSIONES

Existe creciente interés por revertir las situaciones desfavorables que viven las poblaciones rurales, hay decisiones de política nacional que lo prueban así como y mayor participación de la sociedad civil en el tema educativo. La mayoría de experiencias desarrolladas han atendido zonas andinas o amazónicas, y algunas áreas rurales costeñas en busca de plasmar una educación adecuada a las necesidades y realidad socio cultural de los niños. Generalmente se han orientado a la educación primaria, de preferencia en aulas unidocentes y multigrado; y en algunos casos a la Educación Inicial en aspectos de cultura de crianza y organización de las comunidades para atender el desarrollo de los niños más pequeños. En todos los casos se ha tratado de inspirar políticas públicas a favor de la educación en ámbitos rurales.

Generalmente las experiencias innovadoras han desarrollado en sinergia varias líneas de acción: capacitación, elaboración de materiales ad hoc, organización de Redes de escuelas, organización de los docentes en grupos de interaprendizaje, evaluación de los aprendizajes, gestión local y participación en los planes locales, monitoreo participativo.

La principal preocupación ha sido elevar los aprendizajes de la lengua escrita, en lectura y escritura. Se ha innovado en este campo con propuestas centradas en el uso del lenguaje para comunicar, la comprensión lectora y la producción de escritos. Se han validado metodologías para la Educación Bilingüe Intercultural llevando a cabo propuestas para el aprendizaje de la lengua materna, y el castellano como segunda lengua, para lo cual se han normalizado alfabetos, diseñado currículos adaptados al contexto regional y local y se ha creado un curso de post grado en lingüística andina en la Universidad Nacional del Altiplano.

Se ha perseguido elevar la baja calidad de los aprendizajes. Se han desarrollado propuestas de medición de logros de aprendizaje sobre todo para el I ciclo de la primaria, en lectura y escritura a partir de líneas de base. Se ha enfatizado atender la inclusión a la escuela y la permanencia, sobre todo de la niña, para disminuir los niveles de deserción y repitencia; y, se ha logrado retención significativa de la niña rural en el sistema escolar con participación comunitaria ejerciendo control social. Atender al clima del aula estableciendo un mejor trato ha procurado paliar los efectos de conductas violentas y discriminatorias enfatizando enfoques de derechos, equidad, ciudadanía, democracia e interculturalidad.

Atendiendo la problemática forestal, ecológica, el uso de los recursos naturales, la relación escuela – vida productiva y su relación con el desarrollo sostenible, se han desarrollado en primaria propuestas de huertos escolares, familiares o comunales, granjas, transferencia de nuevas técnicas de cultivo y crianza de animales; y en secundaria, acciones de promoción de cultivos rentables, crianza tecnificada, o relación con diversas empresas locales.

La capacitación de las experiencias innovadoras ha aportado estrategias de capacitación ligadas al aula y a los contextos rurales. Se ha orientado a atender fundamentalmente a docentes, especialistas, capacitadores, en aspectos pedagógicos, sobre todo en lectoescritura, así como en el desarrollo de conductas democráticas y participativas y en aspectos ecológicos, productivos o de educación por el arte. También hubo experiencias de profesionalización de docentes intitutados, en servicio en el área rural, mediante estrategias de educación a distancia. Se ha involucrado a los directores de centros educativos en la capacitación pedagógica obteniendo su mayor participación en la orientación de los aspectos pedagógicos.

Las experiencias han sido desarrolladas de manera compartida por la cooperación internacional, el Ministerio de Educación y sus órganos intermedios, ONG, asociaciones de la sociedad civil, Universidades, Institutos Superiores Pedagógicos y medios de comunicación local, en especial la radio. En pocos casos ha intervenido el Ministerio de Agricultura o algún otro afín.

Las experiencias han desplegado un gran esfuerzo para fortalecer equipos técnicos locales e integrar acciones en los planes de acción local. Se ha concertado con los responsables de la educación a nivel local y, en algunos casos se han establecido acuerdos con los municipios locales. Se ha impulsado la coordinación multisectorial para la atención integral de las necesidades de la población. También se ha concertado con líderes de la sociedad civil y decisores de política para obtener leyes a favor de la infancia, en especial de la niña. Estas experiencias han generado espacios de desarrollo, organización y participación comunitaria (comités, juntas, defensorías comunales, etc.) en la vigilancia social a la escuela y en la inclusión y permanencia de niños y niñas en la escuela.

Las experiencias innovadoras en aula y con la comunidad han puesto en práctica mecanismos de monitoreo participativo. Los indicadores han sido desarrollados con la comunidad o los miembros de los equipos locales y dados a conocer previamente a los involucrados a fin de establecer con claridad los aspectos a transformar en el aula, constituyéndose en un factor de cambio.

Las redes educativas han demostrado su fortaleza al desarrollar propuestas pedagógicas y de gestión centradas en elevar la calidad educativa en el ámbito rural. Conformadas por escuelas de un mismo ámbito han sido un factor de impulso a las innovaciones locales. Han desarrollado capacidades de gestión en los responsables de la innovación a nivel local para la planificación, desarrollo y monitoreo de las acciones.

A pesar de los esfuerzos desplegados aún hay mucho que hacer y profundizar para acabar con la situación de exclusión e inequidad que padecen las poblaciones rurales; como:



- Fortalecer una educación que responda a las necesidades de la población, incorpore su cultura y la megadiversidad ecológica de los ámbitos andinos y amazónicos, así como los correspondientes a las zonas rurales costeñas.
- Potenciar la capacidad del sistema para generar aprendizajes.
- Reforzar los avances para lograr la alfabetización infantil y la Educación Bilingüe Intercultural y satisfacer la demanda de acceso al castellano y a la nueva alfabetización informática.
- Atender de manera preferente a las escuelas unidocentes y multigrado pues son mayoritarias en el área rural – 9 de cada 10 y 21 mil de 27 mil escuelas primarias en todo el país – para garantizar logros efectivos de aprendizaje.
- Poner en práctica y validar una propuesta pedagógica específica para atender la diversidad de la escuela rural, con flexibilidad suficiente para responder a entradas y salidas del sistema de los niños que trabajan o con estudios incompletos.
- Reconvertir las escuelas unidocentes en escuelas de por lo menos dos docentes de primaria completa.
- Reforzar la formación inicial y continua de los docentes rurales para desempeñarse en escuelas multigrado y bilingües.
- Garantizar la sostenibilidad de las propuestas con mecanismos que las asuman después de concluidas las experiencias y que las articulen a planes locales de desarrollo.
- Atender la secundaria rural con estrategias nuevas teniendo en cuenta que las poblaciones son reducidas y dispersas.
- Elaborar propuestas para la Educación Inicial en espacios rurales ya que en esta etapa se juega el potencial de educabilidad de los niños y porque la escasa educación de sus padres los predispone a la exclusión y puede comprometer su futuro educativo.
- Otorgar todos los recursos necesarios para la educación para la población rural como consecuencia del derecho a la educación de todos y todas.

Se requiere replantear la educación para los ámbitos rurales, convertirla en un proyecto político para lograr una ruralidad sostenible, compatible con una educación de calidad que asuma identidades, capacidades locales de gestión educativa, enfoques centrados en la responsabilidad social por los logros de aprendizaje y el desarrollo sostenible. Este proyecto político tiene el desafío de atender por igual el corto como el largo plazo; debe orientarse a formular propuestas educativas aprovechando el proceso de regionalización del país recientemente iniciado; y construir, desde las capacidades locales, el proceso de educación integral en el ámbito rural que permita el ejercicio de la ciudadanía, el derecho a la libertad y la autonomía para diseñar y ejecutar un modelo de desarrollo local.

## CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Abanto, M y E. Ramírez (2002) Redes educativas rurales. Modelo de Gestión para la Inclusión y Calidad en Educación Rural. Lima
- Acuerdo Nacional (2002)
- Ames, P (1999) Mejorando la escuela rural: tres décadas de experiencias educativas en el Perú, documento de Trabajo N° 96 IEP, Lima.
- Ames, P (2001) ¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural. IEP, Lima.
- Arnillas, F y L. Vásquez (2003) Evaluación de la experiencia de la Unidad de Descentralización de Centros Educativos, Lima.
- Cortés, M et al (2003) Reporte de resultados de la evaluación de comprensión de textos de lengua nativas (quechua y aymará) cuarto grado de primaria, Ministerio de Educación, UMC, Lima.
- Chirinos, A y A. Robles (2002) Proyecto Nuevos horizontes para la educación de las niñas. Care – Perú, USAID. Lima.
- Chirinos, A y A. Robles (2002) Proyecto Warmi Warmakunapa Yachaynin. El saber de las niñas, Care – Perú, USAID, UNICEF. Lima.
- Cuenca, R (2003) El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del plan nacional de capacitación docente (PLANCAD) Ministerio de Educación, GTZ, KfW, Lima
- Díaz, H (2001) *Educación: una cuestión de urgencia* en Perú: ¿En qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y cultura Tomo III: Educación, 38CADE 2000 –2001, IPAE, Lima.
- Directiva N° 063-2003-ED
- Decreto Supremo N° 007-2001-ED
- Decreto Supremo N° 021-2003-ED
- Decreto Supremo 28044, Ley General de Educación.
- Degregori, C.I 1999 Multiculturalidad e interculturalidad en Educación y diversidad rural, Ministerio de Educación, Lima.

- Espinosa, G y A. Torreblanca (2003) Resultados de las pruebas de comunicación y matemática de la evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2001. Documento de trabajo, Ministerio de Educación, UMC, Lima.
- Estabridis, I y M. Carbonel (2001) Un estudio comparativo de cuatro experiencias de educación rural andina en el Perú, Documento de trabajo, CARE, Lima.
- FAO-UNESCO (2003), “Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas” Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. [http://www.fao.org/sd/2003/KN12033\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm)
- Foro Educativo (1994) Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú, Lima.
- Godenzzi, J. C y E. Ramírez, E. Flores (2001) Quiero tomar la palabra: Comunicación e interacción de las niñas en la familia, escuela y comunidad. Care- Perú. Lima
- Guerrero, L y J. Carrillo, A. Shaaf (1999) Situación educativa de las niñas en el Perú. Documento de trabajo. Care – Perú, USAID, Lima
- Gutiérrez, J, I (2003) Educación en zonas rurales. La propuesta de Ayuda en Acción. Lima.
- INIDEN. Informes de evaluación 1995 a 2000, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2001) Condiciones de vida de los departamentos de Perú -Encuesta Nacional de Hogares IV trimestre 2001, Lima.
- López, L. E (2002) “ A ver, a ver... ¿Quién quiere salir a la pizarra? ¿Jumasti? ¿Jupasti? Cambios iniciales en la escuela rural peruana, Documento de trabajo 15 MECEP, Ministerio de Educación, Lima.
- Lozano, R (2000) Análisis de la problemática de la educación bilingüe en la amazonía peruana – Defensoría del Pueblo – Documento de trabajo N° 4, Lima.
- Ministerio de Educación (1995) Estructura curricular para centros educativos unitarios, Lima.

- Ministerio de Educación, MECEP (1998) Informe de Resultados de la Primera Prueba Nacional. Cuarto grado de primaria. Centros educativos polidocentes, Lima.
- Ministerio de Educación (2003a) Proyecto de educación en áreas rurales. Estudio de prefactibilidad, Lima.
- Ministerio de Educación (2003b) Plan estratégico sectorial multianual – 2004-2006 – Documento de trabajo. Lima.
- Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Educación de Adultos (2003c) Hacia las políticas y estrategias de educación de jóvenes y adultos – Documento de trabajo, Lima.
- Ministerio de Educación (2003d) Mensaje a la Nación del Señor Presidente de la República. Lima.
- Ministerio de Educación, Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural (2002) Plan Maestro de Educación para Todos en Áreas Rurales (ETAR) Documento de trabajo, Lima.
- Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad, GRADE (2000) Resultados de las Pruebas de Lenguaje y Matemática. ¿Qué aprendimos a partir de la Evaluación CRECER 1998? en Boletín Crecer 5/6, Lima.
- Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad, GRADE (2001a) Resultados de las pruebas de ciencias sociales y ciencias naturales. Evaluación nacional de 1998. Boletín CRECER 7, UMC, Lima
- Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad, GRADE (2001b) El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado. Boletín CRECER 9, UMC, Lima
- Ministerio de Educación – USAID (2002) Puertas abiertas. Consulta nacional de educación, Lima.
- Ministerio de Educación, USAID, UNICEF (2001) Abriendo puertas para la educación de las niñas rurales – Punkukunata kichaspa, Lima.
- Monge, C (1999) El reto de la educación rural en Educación y diversidad rural, Ministerio de Educación. Lima.
- Montero, C y T. Tovar (2000) La agenda abierta para la educación de las niñas rurales. CARE-IEP –Foro Educativo, Lima

- Montero, C et. al. (2002) Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado. Documento de Trabajo 18 Ministerio de Educación – MECEP, Lima
- Pichun, R y F. Ortiz (2001) Evaluación del proyecto de formación de maestros indígenas de la amazonía peruana en educación primaria bilingüe, Iquitos.
- PNUD – Perú (2002) Informe sobre desarrollo humano Perú 2002. Aprovechando las potencialidades, Lima.
- Pozzi-Scott, I y J. Zorrilla (1994) *Educación rural: estado de la cuestión y perfiles de una propuesta en atención a un proyecto educativo nacional* en Protagonistas de la educación rural y urbana en el Perú, Foro Educativo, Lima.
- Pozzi-Scott, I (1998) El multilingüismo en el Perú. Centro de Estudios Regionales andinos “Bartolomé de las Casas” Programa de Formación en Educación Bilingüe Intercultural para los países andinos. Cusco.
- PREAL, (2002) *El tiempo y el aprendizaje en América Latina* en Formas & Reformas de la Educación Serie Políticas. Santiago
- PUCP (1993) Guía de transferencia de “Una alternativa andina de profesionalización docente” Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Lima.
- Quispe, S. y S. Oivind (1998). Evaluación intermedia del Proyecto de profesionalización de maestros bilingües de la Amazonía Peruana. Iquitos.
- Ramírez, E (2001) Evolución de la escritura en niños de primer grado. Escuelas unidocentes y multigrado. Proyecto Abriendo Puertas – Docentes. Documento de trabajo. Ministerio de Educación – USAID- UNICEF, Lima.
- Ramírez, E (2001) Uso del tiempo en escuelas unidocentes y multigrado. Documento de trabajo. Ministerio de Educación – USAID- UNICEF, Lima.
- Ramírez, E (2002) *Experiencia de alfabetización temprana y gestión educativa local* en Lectura comprensiva temprana, GTZ-MED, Lima.
- RENIRA – Red local para la educación de las niñas rurales de Ayacucho (2001) I conversatorio e intercambio de experiencias sobre la educación de las niñas rurales de Ayacucho. Ayacucho.
- República del Perú (2002) Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, Lima.

- Ríos, A (2002) Proyecto de educación amazónica rural: educación intercultural bilingüe para el pueblo Kukama-Kukamiria 1994-2001, Iquitos.
- Rivero, J, et al. (2003) Propuesta nueva docencia en el Perú, Ministerio de Educación, Lima.
- Saavedra, J y P. Suárez (2002) El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias. Documento de trabajo 38. GRADE. Lima.
- Sepúlveda, G (2000) Las escuelas multigrado. Aspecto generales y propuesta metodológica. Ministerio de Educación, GTZ, KfW. Lima
- Theidon, K y E. Laynes, y otros (1999) Análisis situacional de la educación de las niñas en Ayacucho. CARE – Perú, USAID. Lima
- UNESCO (2000) Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes, UNESCO. París.
- Warmayllu Comunidad de Niños (2003) Educación, arte e interculturalidad, Fundación Ford, Lima.

# **ESTUDIO SOBRE LA EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN RURAL EN PARAGUAY**

**Preparado por Dominique Demellenne<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup>Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Asunción. La redacción del Estado del Arte contó con la colaboración de Inés Perrotta, coordinadora del Programa Escuela Viva 1000 escuelas rurales y Mercedes Lerea coordinadora de Escuela Nemy.

## PRESENTACIÓN

Este documento presenta el estado del arte sobre la situación de la educación básica para la población rural en Paraguay durante el período comprendido entre la década de los noventa hasta el presente año. Por educación básica para la población rural se ha entendido la educación obligatoria en el marco de la Ley General de Educación, la cual comprende nueve grados de educación.

Para efectos de la realización del estado del arte, se llevó a cabo una sistematización de experiencias y un acopio de fuentes secundarias sobre el tema de la educación para la población rural en Paraguay; igualmente se realizó una revisión de las políticas definidas en el marco de la Reforma Educativa en relación con la educación básica para la población rural .. El presente documento, en su versión preliminar, fue presentado y discutido en una mesa de análisis que reunió a los principales actores de la educación para la población rural en Paraguay; sus principales conclusiones fueron incorporadas en esta última versión.

El documento parte, en primer lugar, de un contexto del sector en el cual se desenvuelve la educación básica. En la descripción de esta realidad se intentaron rescatar las principales características de la población rural paraguaya. Los datos socio económicos revelan la elevada pobreza en la que vive gran parte de esa población, lo cual es fundamental para entender mejor el desenvolvimiento del sector educativo en las zonas rurales. De conformidad con lo solicitado, se incluye una presentación del sistema educativo y de sus principales desafíos y un análisis de las políticas educativas públicas desarrolladas en el marco de la Reforma Educativa. En una última parte se presentan casos emblemáticos de educación de la población rural.

El informe muestra la progresiva toma de conciencia sobre la importancia de una política educativa rural en Paraguay y la construcción de una respuesta adecuada a una realidad “atípica”, al nivel de la región, por su situación socio lingüística y multicultural.



## RESUMEN

El estado del arte sobre la educación escolar básica para la población rural en Paraguay es un aporte al *Proyecto Educación para la población Rural* promovido por la FAO, la agencia líder de la iniciativa, en colaboración con la UNESCO dentro de las iniciativas mundiales *Educación Para Todos* y *Alianza Internacional contra el Hambre*. Fueron revisadas las principales fuentes relacionadas con la situación educativa, social y económica de las zonas rurales del país a partir de la década de los noventa. Con los principales resultados, se obtiene que Paraguay ha desarrollado lentamente una conciencia de la necesidad de una propuesta educativa específica para las zonas rurales. Esta propuesta se justifica por los indicadores (repitencia, asistencia, nivel de formación de los docentes, etc.), que demuestran fuertes diferencias con relación a las zonas urbanas. El proceso de urbanización iniciado al final del siglo XX, el aumento de la pobreza en las zonas rurales y los conflictos socio ambientales generados por el desarrollo de un modelo económico basado en la agro-industria, obligan a relacionar la construcción de políticas educativas con su contexto, así como también la cobertura de la educación básica, especialmente en preescolar y secundaria. Los modelos educativos concebidos para estas zonas, tales como los Programas Rurales de Educación Bilingüe Intercultural, Escuela Activa, Escuela Viva, entre otros, demuestran esta preocupación a través del fuerte involucramiento de la comunidad y la capacitación de sus diferentes actores. Estos modelos representan experiencias emblemáticas, con resultados muy importantes en términos de cobertura, innovaciones y eficiencia. No obstante, es necesario coordinar y profundizar estas experiencias con el objetivo de diseñar una propuesta específica y eficiente en equidad y calidad, para alcanzar los propósitos de la *Educación para Todos* y la *Alianza Internacional contra el Hambre*.

## **CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DE LA SITUACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN RURAL DEL PAÍS Y DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO GLOBAL DEL PAIS.**

Según los últimos datos del censo 2002, Paraguay cuenta en la actualidad con una población censada de 5.206.101 y estimada a 5.534.378<sup>2</sup> habitantes. Desde el último censo (92) la población paraguaya creció en 1.053.513 habitantes, lo que representa una tasa de crecimiento del 2.3% anual.

Con una de las tasas de fecundidad más elevadas de América Latina (4.2), presenta una estructura poblacional mayoritariamente joven, dentro de la cual el 26 % tiene menos de 10 años, un 15.4% tiene entre 0 y 5 años<sup>3</sup> y el 26.2% tiene entre 15 y 29 años.

En el ámbito de área de residencia, se observa un crecimiento urbano que, del 50.4% de la población total del país en 1992, pasó a al 57% en 2002 (tasa de crecimiento urbano: 3.5%). Mientras que el área rural tiene un crecimiento de 0.9%.

De esta forma podemos ver que, al contrario que muchos otros países de América Latina, Paraguay esta iniciando su proceso de “urbanización”.

Es en este contexto de cambio socio cultural y en el proceso de transición democrática, que debemos entender también los procesos de Reforma Educativa iniciados a partir de los años 90. El desafío mayor de esta reforma fue impulsar el paso de un sistema “educativo tradicional” (vertical y autoritario) a un “sistema moderno” (eficiente y participativo).

Los desafíos de la construcción de esta nueva legitimidad pueden resumirse en algunas preguntas: ¿Cómo producir este cambio de cultura institucional (descentralización, profesionalización de las estructuras de gestión, control sobre la administración, etc.)? ¿Cómo borrar las huellas del sistema anterior que perduran en muchas conductas (intolerancia, maniqueísmo, clientelismo, descalificación de quien piensa distinto o no pertenece al mismo círculo, etc.)? ¿Cómo conciliar el crecimiento de la demanda educativa y la falta de ingreso que produce una presión sobre los gastos sociales?<sup>4</sup>.

### **1 Características socio demográficas.**

El Paraguay es un país joven, multicultural y de fuerte migración interna y externa:

<sup>2</sup> Población censada + la diferencia indicada por la tasa de omisión, resultante de la Encuesta postcensal.

<sup>3</sup> Fuente DGEEC, EIH 2000/01.

<sup>4</sup> “Nota sectorial BID” 2003.

### ***La movilidad como estrategia de sobrevivencia.***

Por varios motivos socio-históricos una parte importante de la población paraguaya aprendió a manejarse en varios lugares para sobrevivir (changa, migración de uno de los miembros de la familia a Asunción, Buenos Aires, etc.). Esto demuestra una fuerte capacidad de adaptación pero también un debilitamiento de las estructurales sociales.

Para muchas familias esta migración se inicia desde el final del 6º grado: el 40% de la población que migró (migración interna) en los últimos años tiene entre 15 y 19 años. La necesidad de seguir estudiando aparece como uno de los motivos de migración: los colegios se concentran en las ciudades y pequeños centros urbanos del interior.

El proceso de urbanización que soporta el país y el éxodo campo-ciudad se dio con más fuerza a partir del período 1982/92. Los movimientos migratorios acompañan el proceso de urbanización sobre todo en el interior del país.

### ***Un país multicultural donde predomina la cultura rural y tradicional.***

En un trabajo a publicar sobre las “percepciones de desarrollo en Paraguay<sup>5</sup>” se define la cultura como: “Procesos culturales que se dan hoy día en Paraguay, procesos sumamente dinámicos cuya naturaleza se determina por los cambios en la economía de subsistencia, en la producción, en el medio ambiente y en la influencia del mercado, en la educación, las comunicaciones y otros factores que están en constante transformación. Este proceso dinámico da lugar a la formación de diferentes subculturas es decir, comunidades y grupos humanos que tienen características culturales o patrones de vida distintos dentro de sociedades más amplias a las que pertenecen o con las cuales se asocian.

En el Paraguay las diferentes subculturas se manifiestan en áreas geográficas específicas y con características particulares debidas a la adaptación de la población a variados factores políticos, demográficos económicos e históricos. Analizar entonces las culturas del Paraguay en un marco de referencia más amplio que nos libere de la dicotomía hispano -guaraní y nos permita acercarnos a un Paraguay multiétnico, multicultural y multilingue”.

La primera gran división encontrada es la de dos grandes áreas geográficas que remiten a diferentes áreas culturales. En primer lugar, el árido Chaco habitado por numerosas etnias indígenas, inmigrantes de origen menonita, pequeños ganaderos y varios pueblos nortños olvidados a su suerte luego de la quiebra de las fábricas de tanino.

<sup>5</sup> “Historias de Desarrollo” UCA PNUD 2004.

En segundo lugar, la Región Oriental con sus variadas regiones geográficas, asiento tradicional de numerosas comunidades indígenas y campesinas. La zona del Alto Paraná e Itapúa, están ocupadas por inmigrantes europeos de diversos orígenes que se dedican fundamentalmente a la agricultura intensiva; la zona sur de Misiones con sus grandes establecimientos ganaderos; la zona central concentra a la mayor población urbana del país; en el Ñeembucú se asientan comunidades de pequeños ganaderos.

La segunda división es la de las zonas rurales y urbanas. Dentro del área urbana encontramos también las pequeñas ciudades rurales del Paraguay, con su distribución típica de la época colonial, su plaza, mercado central y oficinas administrativas alrededor de los cuales se extienden los diferentes barrios. Estos pueblos sirven como centro administrativo y comercial a varias compañías o distritos rurales que conforman el motor principal de su economía.

En el área rural identificamos numerosas subculturas, el criterio utilizado para esta identificación fue el de sus sistemas de producción, el uso de los recursos naturales, la tecnología y las relaciones de trabajo. Estos sistemas de producción los clasificamos en caza, recolección, agricultura, ganadería y agro- industria. Así identificamos las siguientes formaciones culturales:

*Sociedades indígenas:* con una producción de caza, recolección y horticultura que se concentra en el uso de recursos naturales como la tierra y el bosque, con una tecnología simple de machete y palo excavador e instrumentos de caza y recolección.

*Agricultura campesina:* este tipo de producción se basa en una unidad de producción y consumo de subsistencia y la producción de pequeños excedentes para la venta. El maíz y la mandioca, el uso de animales domésticos para obtener huevo, leche y carne son productos básicos de la economía familiar. Utilizan una tecnología simple, con el arado de hierro como principal herramienta. En el mundo campesino identificamos aquellas comunidades campesinas tradicionales y las comunidades organizadas en asociaciones y cooperativas.

*Comunidades Agroindustriales:* estas comunidades agrícolas, de origen europeo en su mayoría, se dedican a la agricultura intensiva, con una tecnología sofisticada que incluye máquinas para labranza y cosecha, combustible, fertilizantes, fungicidas y pesticidas químicos. Su producción es mucho mayor frente a la economía campesina tradicional y está destinada fundamentalmente a la venta al mercado exterior.

Esta descripción socio cultural nos ayuda a entender los desafíos de una educación para la población rural pluri o multicultural.

### **La mitad de la población paraguaya tiene menos de 20 años.**

Comparando la situación demográfica del Paraguay con la de otros países de la región, podemos ver que, en este país, la población de menos de 19 años representa la mitad de la población (49.4%) mientras que en Brasil es el 39%, el 36.6% de la población argentina y el 32.2% de la población uruguaya. Dentro de la población paraguaya el grupo de edad de 0-14 años (la población potencial del sistema Educación Escolar Básica) es el más importante pues representa el 40% de la población.

### **Cuadro 1. Estructura de la población entre los países del Mercosur**

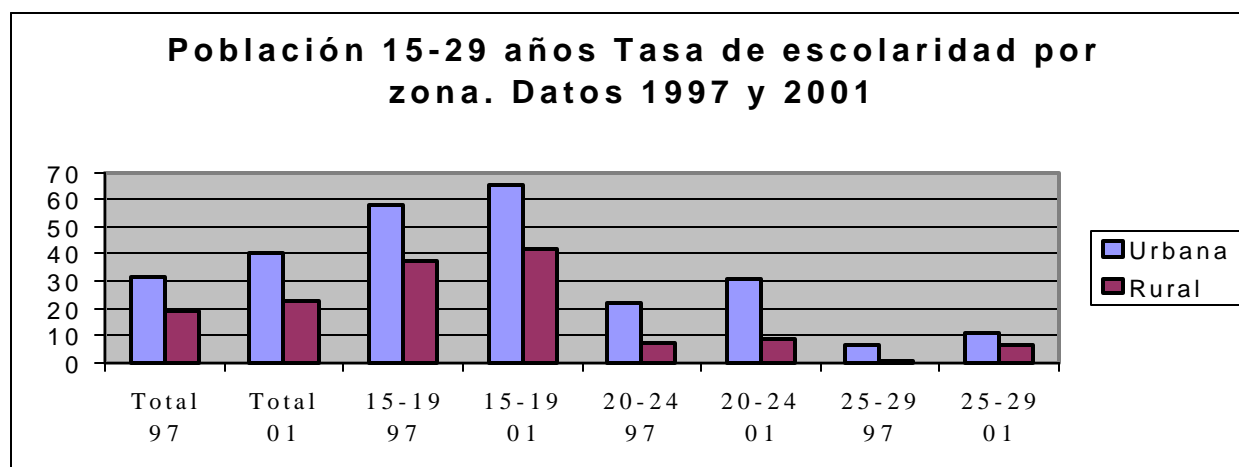
<b>Cuadro 1. Estructura de la población entre los países del Mercosur.</b>				
<b>GRUPOS DE EDAD</b>	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Paraguay</b>
<b>0-14</b>	28.8	27.7	24.8	38.2
<b>15-19</b>	10.2	8.9	7.6	11.2
<b>20-24</b>	9.7	9.1	8.2	8.4
<b>25-29</b>	8.6	7.6	7.6	6.6
<b>30-64</b>	37.6	37.0	39.0	30.3
<b>65 y más</b>	5.2	9.7	12.9	5.3

Fuente: DGEEC, Juventud en Cifra<sup>6</sup>

Según la última Encuesta de Hogares (2000-2001), los jóvenes de 15 a 29 años representan 26.2% (25% en 97-98) de la población paraguaya, de los cuales el 58.3% (59.3% en 97-98) reside en las zonas urbanas.

En promedio tienen un poco más de 8 años de estudio (8º grado aprobado). Este promedio subió de +/- 0.5 años entre 1997 y 2000. Entre los jóvenes que habitan las ciudades del país y los que viven en el campo existe una marcada diferencia; en efecto los que residen en áreas urbanas tienen cerca de 3 años más de estudio que los que habitan en el campo.

### **Cuadro 2. Población: 15 - 29 años tasa de escolaridad por zona**



**Cuadro 3: Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada de 15 a 29 años en la ocupación principal (en guaraníes) por área de residencia y condición de pobreza según el nivel de instrucción**

<b>Cuadro 3. Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada de 15 a 29 años en la ocupación principal (en guaraníes) por área de residencia y condición de pobreza según el nivel de instrucción</b>									
<b>Nivel de instrucción</b>	<b>Total país</b>			<b>Urbano</b>			<b>Rural</b>		
	Total	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres	Total	No pobres	Pobres
<b>Total</b>	609.843	692.992	288.808	702.638	774.721	394.097	448.489	542.576	140.722
<b>Sin instrucción</b>	262.412	438.759	126.460	434.422	576.226	213.328	199.619	356.535	106.734
<b>Primario</b>	404.870	474.183	277.719	485.407	549.307	323.416	337.440	411.550	146.731
<b>Secundario</b>	677.069	726.805	419.556	672.380	721.137	456.630	693.528	744.504	130.703
<b>Terciario</b>	1.118.005	1.140.535	530.471	1.159.537	1.181.044	596.881	883.831	911.946	163.448

Con este cuadro, podemos ver que un joven de la zona rural recibe en promedio el 64% de la remuneración de un joven urbano, y que el salario de un joven pobre de la zona rural (24\$) representa el 23% del promedio del salario de un joven paraguayo, el 20% de un joven urbano y el 36% de un joven pobre urbano.

Teniendo en cuenta la relación entre ingresos y niveles de formación podemos observar, que los retornos de la educación se incrementan en promedio, con la acumulación de años de instrucción. Salvo por la población pobre rural para la cual el nivel de instrucción no influye sobre la remuneración.

Con estos datos podemos ver la marcada diferencia en cuanto a calidad de vida (medida en termino de nivel de estudio y de remuneración) entre los jóvenes urbanos y los jóvenes rurales. Por la falta de oportunidades laborales, el incremento de los años de estudios en el campo no ayuda a mejorar estas condiciones de vida.

Estos datos socio económicos deberían ser analizados con otros datos cualitativos, pero tenemos pocas investigaciones sobre este tema. En un trabajo anterior<sup>7</sup>, llegamos a demostrar la dificultad de construir una identidad positiva de parte de los jóvenes paraguayos en una sociedad en proceso de cambio, donde elementos de la sociedad tradicional (paternalismo, machismo, etc.) entran en conflicto con nuevos valores, promocionados por los medios de comunicación, o instituciones (como en el caso de la Reforma Educativa, etc.). A estos cambios de valores se suma la falta de oportunidades (laborales, educacionales, etc.), y de inserción institucional (alto grado de corrupción, falta de eficiencia de los servicios básicos, etc.). Todos estos factores hacen de los jóvenes paraguayos en general, y de los jóvenes rurales en particular, un grupo social vulnerable.

<sup>7</sup> "Entre Juventud que se mueve y Juventud que se muere: análisis de los procesos de participación infanto-juvenil en Paraguay" 2001.

### ***El trabajo de los niños en el campo*<sup>8</sup>.**

Estas condiciones de vida hacen que desde pequeños, los niños del campo contribuyan a la sobrevivencia familiar. Una encuesta realizada por UNICEF y CETEC (Centro de Educación y Tecnología Campesina), evidenció la importancia del trabajo de los niños en el campo. Los alumnos dedican casi la mitad de su tiempo como ayudante de casa y, en la medida que crecen, a los 13 o 14 años cumplen con el trabajo de un adulto. Esto significa que van a la escuela y trabajan. Solamente el 20% de los niños que desertan de la escuela lo hacen porque tienen que trabajar; el resto (80%) lo hacen porque sus padres no tienen los recursos suficientes para pagar sus gastos de escolaridad.

El trabajo de los niños incide en su rendimiento escolar, porque tienen poco tiempo para dedicar a sus tareas. También se observa una ausencia temporal, como por ejemplo la que se produce en época de cosecha de algodón.

Lo que se demuestra en esta encuesta, es que los niños juegan poco o no juegan: finalmente, según los padres, la escuela es importante, pero el trabajo es un valor. Muchos de los agricultores aprendieron su profesión en la chacra con sus padres; el trabajo es fuente de conocimientos.

## **2 Datos socio económicos**

Para entender mejor la realidad de estas familias rurales queremos presentar algunos indicadores socio económicos<sup>9</sup>.

La década de los noventa se ha convertido en una década perdida para la economía del país, con un PIB per capita en 2000 inferior en un 7% al de 1990. En la década del 90, el máximo crecimiento se logró en 1995 con un 4, 5%, mientras que en los últimos años ha habido una caída del producto (0,4% en el 2000).

En este contexto se consolidó paralelamente en el país una amplia economía informal, basada de manera importante en el contrabando y las actividades económicas no registradas, lo cual no sólo ha generado altos niveles de evasión fiscal y un gran sector de mano de obra desprotegida, sino también corrupción y distorsión de incentivos que pretendían legitimar actividades productivas.

<sup>8</sup> Parte de la ponencia de Carlos Ortiz en el Foro Educación rural, Asunción 2000.

<sup>9</sup> Luis Galeano "Movimiento Campesino hoy, conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política".



**Cuadro 4. Principales datos socio económicos.**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>PIB</b>	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2,7	-2,2
<b>Inflación</b>	20,6	18,3	10,5	8,2	6,2	14,6	5,4	8,6	8,4	14,6
<b>Desempleo</b>	9,0	9,4	8,1	9,8	10,6	13,5	15,3	17,7	19,2	21,7
<b>Crecim. Poblacional</b>	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,3
<b>Producto p/capita</b>	1.495	1.672	1.858	1.945	1.889	1.647	1.445	1.406	1.216	940
<b>Evolución de la evasión fiscal</b>						42.5	67.0	72.5	75.3	75
<b>Reserva Monetaria</b>				1.062	845,8	874,8	988	718	623	646

Este cuadro nos permite ver que el producto interno bruto ha ido disminuyendo en forma absoluta, en tanto que el ritmo de crecimiento poblacional se mantiene estable. Esto implica que la población crece más rápido que el valor de los bienes y servicios producidos en el país generando problema de desempleo, pobreza, etc. Un indicador de eso es el producto interno per cápita, que sufre una fuerte caída en el año 2002.

Otro problema importante es el déficit fiscal, que dificulta fuertemente la capacidad del Estado de generar nuevas políticas sociales. Este aspecto será profundizado en la parte referente al presupuesto en Educación.

Como consecuencia de la degradación de la situación económica, el último informe del PNUD<sup>10</sup> sobre el desarrollo humano en Paraguay, señala que ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias, es decir, se ha ampliado la brecha entre los ingresos percibidos por las familias de menores ingresos y las más ricas. Las familias, del decil<sup>11</sup> más bajo, esto es, el 10% de las relativamente más pobres, tuvieron, en el periodo 2000/2001, un ingreso mensual promedio de 182.680 Gs (129.144 Gs en la zona rural), mientras que para las del decil más alto fue de 7.497.543 Gs. En conclusión, el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras, lo que prueba que Paraguay es uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. Otra diferencia importante que surge del análisis de estos datos, es que el ingreso promedio de las familias del decil más rico del área rural (3.843.961 Gs) apenas constituye el 41% del ingreso promedio de las familias del decil más rico del área urbana (9.219.159 Gs), lo que pone en evidencia la fuerte diferencia que existe entre estas dos zonas.

<sup>10</sup> Fuente

<sup>11</sup> Las familias han sido ordenadas, según su ingreso, en grupos iguales al 10% del total de familias, denominados deciles



Los datos sobre la evolución de la pobreza en el Paraguay que se presentan a continuación, demuestran con claridad la profundización de la misma, sobre todo en el área rural. Más del 41% de la población rural se encuentra por debajo de la línea de pobreza; de estos, el 15.7 % viven en situación de extrema pobreza, es decir, que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo de alimentos, lo cual indica que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades alimenticias.

**Cuadro 5. Evolución de la pobreza en el Paraguay**

Area	1994	1995	1996	1997/8	1999	2.002
<b>Urbana</b>						
Pobres extremos	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Pobres no extremos	19.1	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
<b>Total</b>	26.9	23.7	21.2	23.1	26.7	27.6
<b>Rural</b>						
Pobres extremos	S/D	21.4	S/D	28.9	26.5	25.6
Pobres no extremos	S/D	15.8	S/D	13.7	15.4	15.7
<b>Total</b>		37.2		42.5	41.9	41.2
<b>En todo el país</b>						
Pobres extremos	S/D	13.9	S/D	17.3	15.5	15.6
Pobres no extremos	S/D	16.4	S/D	14.8	18.2	18.3
<b>Total</b>		30.3		32.1	33.7	33.9

Fuente DGEEC.

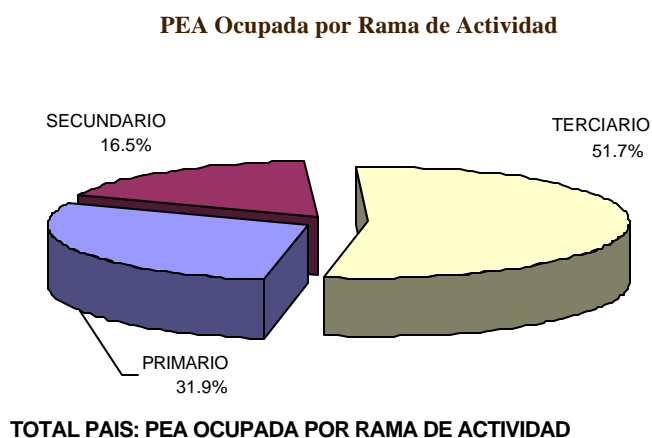
Las principales características de las familias pobres en las zonas rurales son:

- Un elevado número de miembros por familia: el promedio de miembros en las familias pobres del área rural es de 5,9. Estos promedios aumentan en las familias pobres extremas, que en el caso del área rural es de 6.8. Con relación a las familias no pobres, las familias pobres extremas tienen casi tres miembros más.
- Dos de cada diez pobres en el área rural (tres en el área urbana), son mujeres cabezas de familia.
- Tienen menos de 4 años de escolaridad.
- El 87% (94% de los pobres extremos) habla solo guaraní en su casa.
- El 98% no tiene seguro médico.
- El 94% de los pobres extremos rurales se dedica a la agricultura. Vale la pena resaltar que en los pobres extremos urbanos, el 17% se dedica a la agricultura.
- En el área rural, cinco de cada diez pobres son independientes y tres son trabajadores familiares no remunerados, mientras que cinco de cada diez pobres extremos son independientes y cuatro son trabajadores no remunerados.
- Menos del 12% de los pobres rurales tienen acceso a un servicio de agua potable y el 37% de los pobres extremos consiguen agua a fuera de su propiedad.
- El 36% no tiene energía eléctrica y casi ninguno servicio de teléfono.

## La problemática agraria en Paraguay

El modelo económico<sup>12</sup> vigente en Paraguay se sustenta en la producción y exportación agropecuaria, con un importante avance, en estos últimos años, de los servicios.

### Gráfico 1 . PEA ocupada por rama de actividad



**Fuente:** EIH 2000/01, DGEEC.

La agricultura y ganadería generan alrededor del 24% del PIB y un tercio de la población ocupada realiza actividades primarias. La importancia relativa del sector agrícola aumenta si se considera que casi el 80% de las exportaciones se reducen a 5 rubros primarios: fibra de algodón, semilla de soja, aceites vegetales, carne y madera y que una parte importante de la industria nacional se basa en el procesamiento de esos mismos productos. Dentro de estos mismos rubros la soja es el más importante actualmente.

Esta situación se traduce en extrema vulnerabilidad de la economía. La población relacionada directa e indirectamente con estos productos depende de los factores climáticos y de los precios internacionales.

Hay claros indicios de un agotamiento de este modelo económico, que no es capaz de encontrar una alternativa a la producción primaria cuya crisis es debida fundamentalmente al deterioro de la economía campesina aldonera.

La producción de soja, que parecería como un modelo de desarrollo, genera varios problemas ambientales (contaminación, deforestación salvaje, degradación del suelo), de salud y sociales (destrucción de la agricultura campesina tradicional, conflictos por la tierra, etc.).

<sup>12</sup> PNUD "Informe sobre el desarrollo humano en Paraguay".

Estos conflictos entre modelos de producción revelan una situación más compleja y profunda: en el Paraguay no existe una "política agraria"<sup>13</sup> como tal; de hecho, no existe siquiera una política nacional de desarrollo.

El cuadro que figura a continuación resume la distribución de la tierra en el país por tipo de unidades de producción, donde se puede apreciar una fuerte concentración en manos de unas pocas familias.

**Cuadro 6: Cantidad de explotaciones y superficie detenida según grandes sistemas de producción**

Tipo de unidades	Cantidad de fincas	%	Superficie en has.	%
<b>Indígenas</b>	389*			
Unidades de producción menor de 20 has.	247.617	80.6	1.466.768	6.2
Granjeros con tractor propio o ajeno (50-200 has.)	4.370	1.4	395.061	1.7
Gran empresa agrícola (mayor de 500 has.)	354	0.1	1.440.181	6.0
Ganadero (mayores de 500 has.)	4.627	1.5	18.808.256	79.0

\* Se trata de establecimientos y/o reservas indígenas - Fuente: FAO (1996)

Esta situación no cambió durante la última década lo que significa que no hay desconcentración de la tenencia de tierra. Con el crecimiento demográfico se estima en 200.000 la cantidad de familias que no tienen y que buscan tierra. A este dato tenemos que agregar un número aproximado de 120.000 familias que ocupan pequeñas propiedades rurales sin poseer título de propiedad respectiva. Según Tomas Palau, La falta de regularización en la tenencia de la tierra es un estímulo para el desarraigo y la descampesinización.

Es difícil fomentar el arraigo de las comunidades campesinas si éstas no cuentan con los servicios básicos: agua potable (solo el 22% de las viviendas rurales cuentan con agua corriente obtenida de una red pública o privada), electricidad, puesto de salud, caminos, escuela completa, servicios de comunicación, etc. La gran mayoría de las comunidades campesinas no cuentan con estos bienes y servicios y, en caso de existencia de dichas infraestructuras, no cuentan con recursos humanos cualificados o con los insumos necesarios.

Los suelos se encuentran en estos momentos con graves problemas de fertilidad. La tasa de deforestación anual del Paraguay es una de las más altas de Latinoamérica; así, se desforestan anualmente 400.000 has, mientras que en los 5 últimos años solo se reforestaron 43.000 has.

Como resultado de los procesos antes mencionados y el uso cada vez más intensivo del suelo, especialmente por vía de la aplicación de agrotóxicos, la casi totalidad de los cursos y espejos de agua de la región oriental del país se encuentran contaminados y/o colmatados.

<sup>13</sup> Tomas Palau "Políticas" agrarias en el Paraguay. Instrumento de discriminación".

Como síntesis de este breve análisis retomamos una propuesta hecha por el sociólogo Ramón Fogel. Este cuadro visualiza algunos ejes definidos a partir de la situación socio ambiental y que podrían ser integrados en un programa de mejoramiento de la educación de la población rural.

**Cuadro 7. Situación socio-ambiental y escenario deseable.**

<b>Situación actual. Procesos desencadenados por el modelo de desarrollo vigente.</b>	Mediaciones. Estrategias adecuadas de intervención para el desarrollo sostenible local.	<b>Escenario deseable y necesario, orientado al desarrollo sostenible.</b>
<b>Procesos ambientales.</b> Degradación Competencia por recursos naturales Deterioro de recursos naturales (pérdida de fertilidad, contaminación suelos y agua...) Uso de tecnología dañinas Efectos negativos de mega proyectos		<b>Manejo ambiental.</b> Uso sostenible y recuperación de recursos Manejo adecuado de recursos naturales según normas de ordenamiento ambiental Aplicación de aquellas normas
<b>Consecuencias económicas en un país de base agropecuaria.</b> Caída de la producción. Caída del ingreso per cápita		<b>Consecuencias económicas.</b> Crecimiento sostenible y equitativo de la producción
<b>Consecuencias sociales.</b> Pobreza. Los más afectados por los problemas ambientales son los grupos vulnerables de la población ya afectada por carencias Incidencia de enfermedades Atomización social Destrucción de colectividades Violencia		<b>Prácticas sociales.</b> Sociedades locales y regionales integradas Mecanismos comunitarios reconstruidos Mecanismos locales de toma de decisión fortalecidos Participación comunitaria Relaciones densas y numerosas Sociedad civil fortalecida Indigencia superada
<b>Consecuencias culturales.</b> Anomia (debilitamiento de la cultura) Crisis cultural por inserciones a la sociedad de consumo Destrucción de identidades (ausencia de autoestima) Identidades negativas Fatalismo Alienación		

		<b>Campo cultural.</b> Recuperación de los conocimientos tradicionales Identidades reconstituidas Proceso natural orientado a la identificación de un sistema de normas compartidas por toda la sociedad (obligaciones y derechos básicos) Orientación fatalista superada Comunicación intercultural desprejuiciada
<b>Consecuencias políticas.</b> Descreimiento generalizado Pérdida de la legitimidad de los agentes situados en posiciones claves de Estado	→	<b>Consecuencias políticas.</b> Recuperación de la legitimidad de las instituciones del Estado Participación en tomas de decisiones que les afectan Representación efectiva de los diversos intereses sociales

Fuente: "La investigación acción participativa" R. Fogel compilador, CERI 1998.

El mejor manejo de los recursos naturales, la construcción de nuevas prácticas sociales (participativas...), el fortalecimiento de la identidad cultural y la recuperación de la legitimidad de las instituciones públicas, son elementos que deberían estar presentes en una política de educación de la población rural.

En forma más general, la descripción de la realidad socio económica nos permite identificar los principales factores que influyen de forma directa o indirecta sobre la escuela en las zonas rurales. Aceptar asumirlos implica repensar la función de la educación: pensar en una educación que se centra en el desarrollo de capacidades que permitan resolver parte de estos "problemas", pensar en una escuela como espacio de reflexión donde se analice lo que está sucediendo en nuestras comunidades, una escuela donde la comunidad toma decisiones en cuanto a los saberes necesarios para lograr el tipo de desarrollo deseado por la comunidad.

### 3 Descripción del sistema educativo.

El sistema educativo paraguayo comprende desde la educación inicial hasta la superior y se encuentra estructurado conforme lo describe el cuadro. La educación superior se desarrolla a través de universidades e institutos profesionales y otras instituciones de formación profesional. Los idiomas oficiales son el guaraní y el castellano. Con relación al idioma hablado con más frecuencia en el hogar, el 51% de la población habla sólo guaraní, el 20% guaraní y castellano, el 25% sólo castellano y el 4% alguna otra lengua. Esta situación refleja la capacidad de supervivencia de la cultura y la lengua guaraní como elemento de cohesión nacional, pero representa un gran desafío al sistema de educación, ya que en el sector urbano el 23,3% de la población tiene el guaraní como idioma principal, mientras que en el sector rural este porcentaje supera el 72%. La política educativa enfatiza la multiculturalidad y la enseñanza bilingüe, adecuándose a la diversidad del país y reconociendo que la alfabetización en la lengua materna es

fundamental para facilitar el acceso y permanencia del niño/a en el sistema educativo formal. La educación escolar indígena (1% de la matrícula en Educación Escolar Básica) presenta un incipiente desarrollo, (algunas etnias cuentan con textos didácticos escritos en su propia lengua), para lo cual se requiere desarrollar una propuesta de educación intercultural bilingüe que asegure a los niños y niñas indígenas su derecho a la educación.

### Cuadro 8: Estructura del sistema educativo

NIVEL	CICLO /GRADOS	EDAD
<b>Inicial</b>	Preescolar	5 años
<b>Educación Escolar Básica</b>	Primer Ciclo (1º, 2º, 3º)	6 a 8 años
	Segundo Ciclo (4º, 5º, 6º)	9 a 11 años
	Tercer Ciclo (7º, 8º, 9º)	12 a 14 años
<b>Educación Media</b>	Ciclo con Bachillerato diversificado (1º, 2º y 3º curso): científico y técnico	15 a 17 años
<b>Educación Superior</b>	Universidades e Institutos Superiores	18 años y más

El Ministerio de Educación administra centralmente el 87,3% de las escuelas que ofrecen educación escolar básica (1er. y 2do. ciclo), mientras que el sector privado pagado y privado subvencionado se responsabilizan del 12,7% restante. La mayor parte de las escuelas se localizan en la zona rural (76,4%). La profesión docente experimentó cambios significativos a partir del inicio de la década de los 90: masificación (contratación de más de 20.000 docentes en 10 años) y aumento salarial ( se duplicó en términos reales entre 1990 y 1997). La proporción de maestros sin título en el año 2001 era del 24%.

En el año 2001, el 80.4% de la matrícula se concentraba en la Educación Escolar Básica (EEB), el 10.6% en la Educación Media, el 9% en la Educación Inicial. Cabe destacar que en los últimos diez años el crecimiento de la matrícula se ha visto fuertemente incrementado en Educación Inicial (28.8%), tercer ciclo de la EEB (15.7%) y Educación Media (17.1%) La explicación de este crecimiento se debe a que las tasas de cobertura en estos sectores eran muy bajas a comienzos de la década del 90. El país, coincidentemente con el inicio de la reforma educativa en la EEB en 1992, ha venido experimentando una fuerte expansión de la formación docente, con un crecimiento en la demanda de estudiantes por ingresar a los IFDs sin precedentes. En 1992 existían 19 institutos de formación docente y en la actualidad 123, de los cuales 41 son institutos oficiales y 82 privados.

### **El gasto en educación<sup>14</sup>**

En cuanto al sistema de financiamiento de la educación pública, la Constitución Nacional determina que un monto no menor al 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación debe ser destinado al sector educación, situación que se ha venido cumpliendo desde el año 1994. De hecho, la participación del presupuesto del MEC en el PIB se ha ido incrementando anualmente desde un 2,8% en 1993, llegando al 4,9% del PIB en 2000, cifra aún inferior a las recomendadas por los organismos internacionales que sugieren invertir no menos del 6% en el sector educación. Menos del 10% de los recursos del MEC son asignados a gastos de capital y más del 90% se destinan a gastos corrientes, principalmente servicios personales de sueldos y salarios. Esta situación deja un estrecho margen para la inversión y adquisición de otros insumos y servicios que contribuyan a mejorar la calidad de la enseñanza.

**Cuadro 9: Participación del presupuesto del MEC en el PIB y en el presupuesto general de gastos de la nación. Periodo 1999-200 (en millones de Gs corrientes)**

AÑO	PIB	P.G.G.N.	PRESUPU ESTO MEC (3)	PARTICIPACIÓN EN %	
	(1)	(2)		MEC/PIB	MEC/PGGN
1990	6474434	815759	74387	1.1	9.1
1995	17698589	3262507	588286	3.3	18.0
2000	26920974	7661857	1329571	4.9	17.4

Fuente: Cuentas Nacionales Banco Central del Paraguay.

Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ministerio de Hacienda.

La situación se torna más compleja cuando, como resultado de la Reforma Educativa, ha existido un aumento en la matrícula en todos los niveles del sistema, sumado al crecimiento poblacional sostenido, lo que implica una fuerte demanda por parte de la población en lo referente al acceso al sistema educativo, demandando con ello nuevos espacios escolares, docentes y recursos. Esta situación se agudiza aún más cuando la reforma requiere definir nuevas metas de expansión en el mediano plazo.

El sistema presenta altas ineficiencias, producto de una escasa planificación y estrategia de monitoreo continuo de la ejecución de la Reforma Educativa (altas tasas de repitencia, baja relación alumno/a - profesor/a, sobredotación de personal docente.)

#### **Características de la oferta educativa.**

Al año 2000, existían en el país 3.543 instituciones educativas con oferta de educación preescolar para cinco años, con 114.500 niños matriculados en unas 5.000 secciones. En 1994 uno de cada tres niños asistían a la educación preescolar, 6 años más tarde lo hacen dos de cada tres (81% cobertura bruta, 67% cobertura neta). Sin embargo, este

<sup>14</sup> Esta sección se basa en un documento borrador elaborado por Darwin Caraballo (consultor) sobre Gasto Educativo en Paraguay (2003)

aumento de cobertura careció de una planificación adecuada que garantizara niveles de calidad acorde con esta expansión.

Los cargos docentes y no docentes para estos niveles han tenido un fuerte crecimiento, registrándose para el año 2000 un aumento cercano al 40% en la creación de cargos respecto al año 1999.

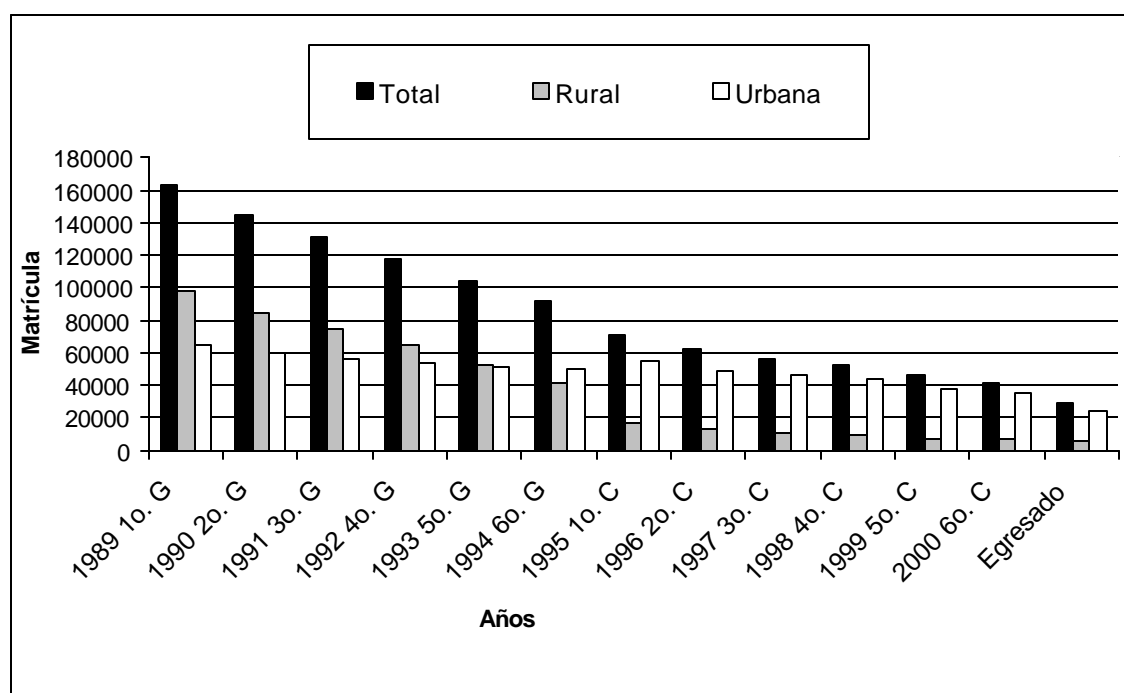
Los desafíos planteados, desde el análisis del sistema educativo, se centran en el mejoramiento de la eficiencia (reducción de la repitencia, reorganización de los recursos humanos, etc.) y el mejoramiento del acceso en algunos niveles (educación inicial, tercer ciclo, etc.). Pero estos desafíos no pueden ser solucionados solamente de forma técnica o normativa, deben traducirse en propuestas educativas diferentes centradas en aspectos tales como logros de aprendizaje, o trabajo en equipo, por mencionar algunos.



## CAPÍTULO II. PANORAMA CUANTITATIVO DE LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

Paraguay presenta enormes desigualdades en su sistema educativo, particularmente entre la población rural y urbana. La escolaridad media de la población de 25 años y más es de 4,2 años para la población rural y de 7,8 para la urbana. En la EEB el mayor porcentaje de la matrícula se concentra en la zona rural (51%) al igual que la mayor repitencia (10%); existe un mayor número de desertores (5%) y de docentes no titulados (49%); y un 22% de escuelas rurales no ofrecen los dos ciclos completos. Cuando se compara la situación por género no hay grandes diferencias en el acceso a la EEB y Media, sin embargo cuando se analizan las cifras por situación geográfica y nivel socioeconómico la situación cambia: en el sector rural y en el primer y segundo quintil de ingresos las inequidades de género siguen vigentes. La relación alumno/a - docente es significativamente menor en la zona rural (15/1) en comparación con el sector urbano (25/1). Esta diferencia indica la desigual distribución de los rubros docentes debido al grado de dispersión poblacional existente y a la inexistencia de una política de microplanificación físico educativa.

**Cuadro 10: Matrícula por zona. Cohorte 1989 –2002.**



Fuente: "Evolución de los Indicadores del Sistema Educativo"- MEC. División de Planificación, Estadísticas e Información, agosto, 2001

El cuadro 10 muestra las diferencias en el progreso de una cohorte rural vs. una urbana. Tres conclusiones al respecto: (i) existe una mayor probabilidad de que los alumnos que se matriculan en las escuelas rurales repitan y/o deserten en la educación

escolar básica (1er. y 2do. ciclo), en particular en los dos primeros grados; en contraste, las escuelas urbanas logran retener un mayor porcentaje de la población escolar; (ii) del 36% de egresados del sexto grado que asiste a las escuelas rurales, sólo el 8% logra continuar sus estudios en el tercer ciclo de la EEB en las zonas rurales; similar cohorte en las escuelas urbanas logra pasar completamente al tercer ciclo e incluso superar la matrícula existente en sexto grado. La hipótesis es que algunos alumnos de la zona rural (los que están en condiciones para hacerlo), deben trasladarse al área urbana por no existir escuelas rurales que ofrezcan este ciclo; y (iii) la probabilidad de culminar la educación básica (tercer ciclo) para los alumnos que se localizan en el sector rural es muy remota: sólo el 5% de la cohorte estudiada logra hacerlo; en contraste, dos de cada tres alumnos de las escuelas urbanas culminan la básica y continúan al nivel medio.

## 1 El fuerte crecimiento de la matrícula.

**Cuadro 11: Crecimiento de la matrícula por nivel y año 1990-1994-2000-2001.**

	1990		1994		2000		2001		
		% matrí- cula		% creci. Bruto		% creci. Bruto		% matrí- cula	% creci. Bruto
<b>Preescolar</b>			50.626		114.516	126%			
<b>Educación Escolar Básica</b>									
1º y 2º ciclo	687.331	75%	835.089	21%	948.209	12%	948.694	61	0.05%
3º ciclo	105.290	11%	159.675	52%	270.822	70%	292.709	19	8%
<b>Educación Media</b>	56.475	6%	76239	35%	153.198	101%	164.884	11	7.6%
<b>Total</b>	<b>883.253</b>		<b>1.130.547</b>		<b>1.504.746</b>		<b>1.544.854</b>		

Fuente MEC DPEI

\* Datos 1991.

Analizando el cuadro 11 podemos observar:

- Que la matrícula total de la Educación Inicial hasta la Educación Media creció de 75% entre 1990 y 2001.
- Que durante este período, el crecimiento se dio más al nivel de la Educación Inicial (288% entre 1990 y 2000), Educación Media (+ 171%) y el tercer ciclo de la EEB (+157%). Una de las explicaciones de este fenómeno se encuentra en el hecho de que las tasas de cobertura en estos niveles eran muy bajas. Estos datos traducen la presión de la demanda de la población.
- Que el peso de la Educación Escolar Básica (1º y 2º ciclo), importante en el inicio de la Reforma (78% de la matrícula en 1990) va bajando: 74% en 1994, 61% en 2001.

- Que el 1º y 2º ciclo de la EEB tuvieron un crecimiento relativamente fuerte durante los 5 primeros años y un crecimiento casi nulo entre 2000 y 2001. Este dato podría indicar un leve retroceso en el esfuerzo de llegar a la totalidad de la población en edad escolar de 6 a 11 años, el crecimiento de la matrícula siendo inferior (0.05%) al crecimiento natural de la población (2.5%).

Analizando estos datos por zona, tenemos los siguientes resultados:

**Cuadro 12: Crecimiento de la matrícula por nivel y zona. Años 1990-2001.**

	1990				2001			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
		%		%		% creci. Bruto		% creci. Bruto
<b>Educación Inicial</b>	29.241	86%	4916	14%	82.824 (60%)	183 %	55.743 (40%)	1033%
<b>Educación Escolar Básica</b>								
1º y 2º ciclo	305.466	45%	381865	55%	455.679 (48%)	49%	493.015 (52%)	29%
3º ciclo	90.839	86%	14451	14%	193.976 (66%)	113%	98.733 (34%)	583%
<b>Educación Media</b>	52417	93%	4058	7%	129144 (78%)	146%	35.740 (22%)	780%

Los datos por zona demuestran un crecimiento fuerte de la matrícula en la zona rural (+ 1033% Educación Inicial, + 780% en Educación Media, +583% en el tercer ciclo). Pero al nivel del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media, este crecimiento es insuficiente para lograr un nivel similar a las tasas de matrícula del sector urbano. Como lo señalamos en el capítulo anterior queda, a este nivel, una fuerte inequidad de acceso entre la población urbana y la población rural.

**Cuadro 13. Tasa de escolarización bruta y neta por nivel y zona. Período 1990-2000 (En porcentaje).**

URBANA								
Año	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
	Tasa bruta	Tasa neta	1º y 2º ciclo Tasa bruta	Tasa neta	3º ciclo (Básico) Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta
1990	58	...	104	92	72	51	39	27
1995	75	63	113	94	89	66	49	36
2000	87	72	107	91	101	70	63	49

Fuente MEC

RURAL								
Año	Preescolar		Educación Escolar Básica				Educación Media	
	Tasa bruta	Tasa neta	1º y 2º ciclo		3º ciclo (Básico)		Tasa bruta	Tasa neta
			Tasa bruta	Tasa neta	Tasa bruta	Tasa neta		
1990	7	...	100	87	12	9	6	4
1995	21	17	106	85	22	16	7	5
2000	70	56	110	89	47	30	18	12

Fuente MEC

Las tasas netas de la población escolar rural crecen al nivel del Preescolar pero sin alcanzar el nivel de la población urbana. Lo que sí se da al nivel del 1º y 2º ciclo porque las tasas netas y brutas urbanas bajaron los tres últimos años.

Al nivel del tercer ciclo las tasas de matriculación rural representan menos de la mitad de las tasas urbanas y al nivel de la Educación Media las tasas netas rurales alcanzan apenas el 12%.

**Cuadro 14: Evolución de la cantidad de cargos<sup>15</sup> docentes y cargos docentes con calificación académica entre 1990 y 1997. enseñanza primaria (1º y 2º ciclo).**

Año	Nº de cargos docentes		Cargos docentes con calificación académica (2)			
			%			
1990	27.490		19.582		71%	
1995	37.666		26.866		71%	
2000	48.896 (1)		30.777 (1)		63%	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
	23.029	33.242	17.035	18.274	74%	55%

1 incluye docentes en aula y directores docentes

2 Los datos de 1990 a 1996 son datos en relación con la categoría salarial del docente, mientras que solamente a partir de 1997 se empezó a tener en cuenta el nivel de formación real de los docentes.

Para hacer frente al fuerte crecimiento de la matrícula, durante el proceso de la Reforma Educativa hubo una incorporación masiva de docentes (más de 20.000 cargos), en la zona rural, muchas veces sin formación académica. Aunque en los últimos años se ha realizado un esfuerzo de profesionalización a través de un sistema de formación a distancia, se estima que en el año 2000 quedaban 45% de docentes sin títulos en las zonas rurales.

Existe también una cantidad importante de docentes sin rubros o con un nivel de remuneración inferior a su categoría.

<sup>15</sup> Un cargo corresponde a un turno educativo (medio día), la mayoría de los docentes tienen dos cargos.

En cuanto al salario, en términos reales, manteniendo constante el guaraní a 1982, el salario docente ha duplicado más que su nivel real entre 1990 y 1997. Lo que provoca que en la primera parte de la Reforma haya habido una revalorización de la función docente. Mientras que durante los dos últimos años (2001-2002), en un contexto de fuerte devaluación de la moneda y de inflación, no hubo aumento salarial, los recursos actuales del Estado no permiten cumplir con una serie de condiciones definidas en el estatuto docente (pago de la seguridad social, etc.).

### **Cuadro 15: Alumnos por sección/zona/nivel – Año 2000.**

<b>Nivel</b>	<b>Alumnos/sección</b>		
	Urbana	Rural	Total
<b>Preescolar</b>	23	17	20
<b>EEB 1º y 2º ciclo</b>	24	15	18
<b>EEB 3º ciclo</b>	32	24	29
<b>Educación Media</b>	28	19	22

Fuente Mec DPEI.

De 1990 a 2000, el promedio de alumnos por docente en EEB bajó de 25 a 18. Este promedio es diferente de una zona a otra, dándose situaciones con excesiva cantidad de alumnos/as en los grados en zonas rurales. Estos datos demuestran la necesidad de profundizar en el proceso de reestructuración del sistema educativo. Está en proceso de elaboración el “estatuto docente” y la reorganización de los rubros. Esta tarea no podría ser solamente administrativa; eso implicaría también la posibilidad de tener un sistema de evaluación y seguimiento del desempeño del docente, director, etc., así como la necesidad de diseñar y fortalecer nuevas modalidades pedagógicas como plurigrado<sup>16</sup> o sistema de doble escolaridad, por citar solo algunas de ellas. Estas modalidades en las zonas rurales permitirían articular equidad en el acceso y calidad de aprendizaje.

## **2 Logros de aprendizaje.**

### *Indicadores de eficiencia.*

Se toman como Indicadores de Eficiencia las tasas de promoción, repitencia y abandono.

Solo el 45% de cada grupo de niños que se matriculan en primer grado se gradúa en seis años sin repetir y el 70% se gradúa eventualmente (un 27% se gradúa después de repetir una o más veces). Particularmente grave es la repitencia en los dos primeros grados de la EEB: 15,9% en rural y 14% en las escuelas urbanas (2000). En promedio, se necesitan nueve años para producir un egresado de sexto grado, lo que implica que el sistema consume un 50% más de los recursos que serían necesarios.

<sup>16</sup> Plurigrado: un docente con alumnos de diferentes grados.

**Cuadro 16: Educación Escolar Básica 1º y 2º ciclo. Tasas de promoción, repitencia y abandono por zona. Período 1985-1999**

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Promoción						Años	Tasa de Promoción					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	82.5	87.4	88.8	90.7	90.5	112.0	1990	76.7	78.3	78.2	77.2	80.4	19.4
1995	80.1	87.4	91.8	92.2	92.5	109.3	1995	73.7	80.2	81.6	81.6	83.4	43.5
1999	79.8	85.4	88.5	89.6	90.8	106.3	1999	80.4	87.3	87.9	88.8	90.2	73.6

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Repitencia						Años	Tasa de Repitencia					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	12.3	10.6	8.5	5.6	3.9	1.2	1990	14.1	13.3	11.4	8.4	4.7	1.5
1995	15.4	10.8	6.9	5.3	3.9	1.3	1995	16.1	13.7	10.0	7.9	4.8	1.5
1999	12.3	8.4	6.2	4.4	2.8	1.3	1999	14.9	12.1	9.9	7.5	4.6	2.3

Urbana							Rural						
Años	Tasa de Abandono						Años	Tasa de Abandono					
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		1º	2º	3º	4º	5º	6º
1990	5.2	2.1	2.8	3.7	5.6	-13.2	1990	9.2	8.5	10.5	14.4	14.9	79.1
1995	4.5	1.8	1.2	2.5	3.6	-10.6	1995	10.2	6.1	8.4	10.5	11.8	55.1
1999	7.9	6.2	5.4	6.0	6.5	-7.7	1999	4.7	0.6	2.3	3.7	5.2	24.2

Fuente MEC

Al revisar estas tasas por zona, se aprecia que la tasa de promoción en la zona urbana sufre una fluctuación del orden de 15 puntos entre 1º y 5º grado, en diferentes años. El límite inferior de estas variaciones se sitúa alrededor del 80 % y el superior alrededor del 97 %. En general, la promoción se mantiene por encima de los 80 puntos porcentuales. La sobrevaloración del 6º grado se debe al fenómeno de migración interna y urbanización. En la zona rural, aunque la promoción es menor a la urbana, se ha ido dando un paulatino aumento. En esta zona, el aumento más notorio se ha producido en 6º grado, que ha subido 62 puntos en el período considerado. La tasa de repitencia es superior en la zona rural especialmente en 1º (14.9%) y 2º grados (12.1%)

La tasa de abandono muestra un fenómeno particular en la zona urbana, donde en algunos grados y principalmente en el 6º se presenta de manera negativa. Los números negativos se deben principalmente, como ya se ha dicho, a la migración interna y a la urbanización. En líneas generales, hay menos abandono en la zona urbana que en la rural; sin embargo, en ésta última la tendencia es a la disminución del abandono, sobre todo en el 6º grado, que ha disminuido alrededor de 55 puntos.

### 3 Los resultados SNEPE.

El nivel de aprendizaje es bajo, lo que muestra que el crecimiento del sistema no está asegurando un nivel de aprendizaje significativo para los egresados. Los resultados de las pruebas del SNEPE (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo) señalan que la media nacional en sexto grado en Comunicación era, en el año 2001, de 51,3% y en Matemática de 45,8%, bajando en los sectores rurales a 49,6% y a 45,2% respectivamente. En tercer grado los resultados también fueron bajos: 58,9% en Comunicación y 55,8% en Matemática. Como punto de referencia, la Reforma Educativa ha estipulado, como un indicador aceptable de logro, que los alumnos contesten al 70% de sus preguntas en forma correcta.

**Cuadro 17: Porcentaje de alumnos que han alcanzado como mínimo el tercer grado de la enseñanza primaria y que dominan un conjunto de competencias básicas de aprendizaje definidas a escala nacional. Año 1997- 2001.**

Áreas Evaluadas	Comunicación		Matemática	
	% de Logros 98	% de Logros 01	% de Logros 98	% de Logros 01
<b>Categorías</b>				
<b>Escuelas Urbanas</b>	55.80%	62.72%	53.37%	56.68%
<b>Escuelas Rurales</b>	55.57%	55.73%	53.67%	55.20%
<b>Escuelas Oficiales</b>	55.47%	58.13%	53.03%	55.68%
<b>Escuelas Privadas y Subvencionadas</b>	56.40%	63.34%	54.67%	56.97%
<b>Resultado Nacional</b>	55.87%	58.93%	53.43%	55.88%

Fuente informe SNEPE difusión 1998.2002.

Si queremos comparar los resultados de las dos últimas evaluaciones, pese a que científicamente esta propuesta es incorrecta porque la muestra no es igual, podemos observar que la media nacional en tercer grado en Comunicación subió 3 puntos con relación a la prueba de 1997 y que esta diferencia es mas fuerte en zonas urbanas y casi nula en zonas rurales. En cuanto a las pruebas de Matemática, el promedio nacional es de 55.88, lo que se traduce en un mejoramiento de 2.5 puntos con relación a 1997. Este mejoramiento se da, además, de la misma forma en las zonas urbanas y rurales.

**Cuadro 18: Porcentaje promedio de respuestas correctas en las pruebas de Comunicación, Matemática y Estudios Sociales. Aplicadas en el 6º E.E.B. por estratos. Año 1998 –2001**

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

Fuente informe SNEPE difusión 1999. 2002.

Las pruebas en el sexto grado nos muestran que no hay variación entre 2001 y 1998, la media nacional en Comunicación era de 51.30 en 2001 (51.08 en 98), en Matemática de 45.88 en 2001 (46.68 en 98). Pero sí existe una pequeña diferencia en las zonas rurales (+2% en Comunicación y + 1% en Matemática).

### ***Los logros de aprendizaje según las diferentes modalidades.***

Además de los resultados por zona o por sector, sería interesante analizar los resultados de estas pruebas en función de las diferentes modalidades o programas implementados. En un informe a publicar sobre la repitencia<sup>17</sup> escolar en el Paraguay, aparecen datos que muestran que, de las diferentes modalidades implementadas, es la modalidad plurigrado la que tiene el menor índice de repitencia.

Modalidad	Repitencia
Total EEB	12%
Modalidad plurigrado	8%
Modalidad Guaraní hablante	11%
Escuela Activa	9%

## **4 Tasas de analfabetismo<sup>18</sup>:**

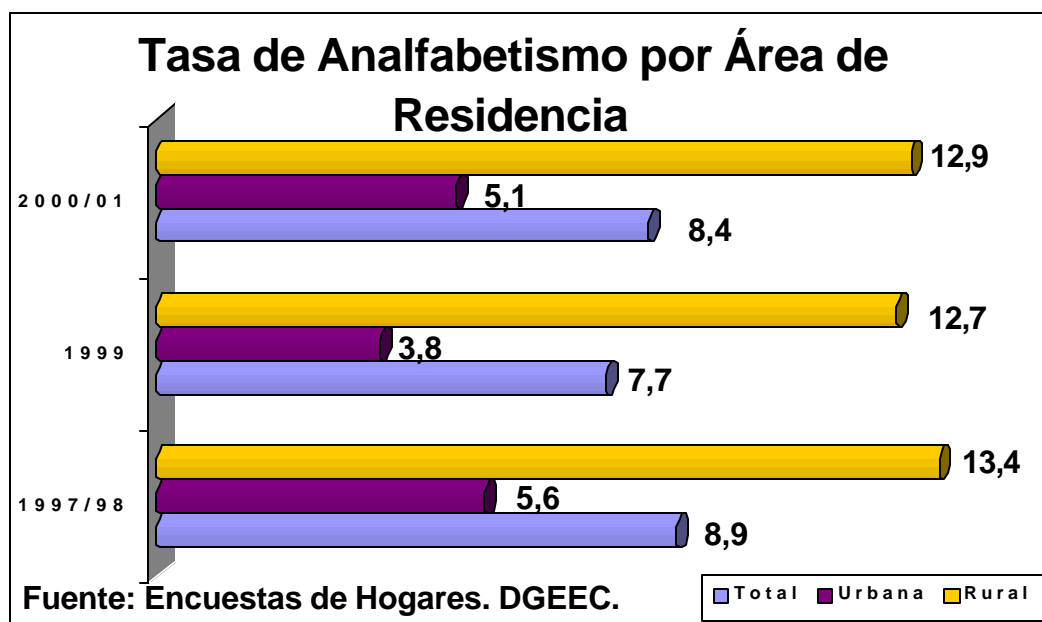
En 2000/01, la tasa de analfabetismo correspondiente al grupo de 15 y más años de edad era de 8.4% al nivel del país (varones: 6.9%, mujeres: 9.8%), siendo esta tasa más baja en las zonas urbanas (5.1%) que en las zonas rurales (2.9%).9%. Al nivel de esta zona, los datos se distribuyen de la siguiente manera: rural varones, 10.7, rural mujeres, 15.4%.

<sup>17</sup> "Repitencia escolar en Paraguay. Un abordaje para un problema educativo complejo" Informe preliminar, MEC 2004.

<sup>18</sup> Analfabetismo

Personas de 15 años y más de edad que no tienen el segundo grado aprobado en el momento de realizarse la encuesta o el censo.



**Cuadro 19: Tasa de Analfabetismo por Área de Residencia**

Se estima que el índice de semi analfabetismo (o analfabetismo funcional) en la misma franja etárea es aún más elevado, existen más de 850.000 personas semi analfabetas que representan al 37.6%.

### **CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 Y SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN LA MISMA**

Podemos distinguir tres etapas en el desarrollo de las políticas educativas de la última década:

- El inicio de la Reforma Educativa y el Programa Educación Para Todos (UNESCO).
- El diseño y la implementación del plan estratégico 2020 y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) primera generación.
- El diseño y la implementación de los programas de fortalecimiento de la Educación Primaria (MEC-BID) y Secundaria (MECES) segunda generación.

#### **1 Reforma Educativa compromiso de todos<sup>19</sup>.**

Si la definición de los fines de la educación paraguaya apareció de forma muy clara desde el inicio de la Reforma, las estrategias para lograrlas se fueron definiendo y ajustando con el tiempo.

#### ***Fines de la educación paraguaya***

“La educación paraguaya busca la formación de mujeres y varones que, en la construcción de su propia personalidad, logren suficiente madurez humana que les permita relacionarse comprensiva y solidariamente consigo misma/o, con los demás, con la naturaleza y con Dios; en un diálogo transformador con el presente y el futuro de la sociedad a la que pertenecen, y con los principios y valores en que ésta se fundamenta”

“Al garantizar la igualdad de oportunidades para todos, busca que varones y mujeres, en diferentes niveles, conforme con sus propias potencialidades, se califiquen profesionalmente para participar con su trabajo en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de todos los habitantes del país”.

“Al mismo tiempo, busca afirmar y dinamizar la identidad de la nación paraguaya y de sus culturas, en la comprensión, la convivencia y la solidaridad entre las naciones, en el actual proceso de integración regional, continental y mundial”.

#### ***Objetivos inmediatos de la Reforma:***

- Realizar la reestructuración administrativa del MEC, teniendo en cuenta las necesidades de modernización, descentralización y desburocratización de su estructura y estilo de gestión.
- Realizar la reforma curricular necesaria, incluyendo componentes nacionales y regionales; promover la elaboración de nuevos textos de lectura y estudio para los actuales tiempos políticos y culturales.

<sup>19</sup> Material editado por la Fundación en Alianza, Asunción, 1992.

- Programar una capacitación diferenciada para los actuales docentes y formar adecuadamente a los futuros, para los niveles primario, secundario, terciario y universitario.
- Mejorar las condiciones salariales de los docentes.
- Proveer a los centros de enseñanza de los recursos de aprendizaje necesarios;
- Promover la organización de bibliotecas o centros de recursos de aprendizaje, laboratorios y talleres, de acuerdo con sus necesidades;
- Dotar a las escuelas, colegios y centros de enseñanza, de espacios adecuados para la práctica de la educación física y de los deportes;
- Promover la investigación en el campo de las Ciencias de la Educación.

A partir de estos objetivos y de los objetivos del programa Educación Para Todos, podemos ver que esta primera etapa apuntó más bien al acceso de los diferentes grupos sociales al sistema educativo, la reorganización institucional, y la dotación de recursos de aprendizaje.

## **2 Los programas de mejoramiento de la calidad de la educación y el Plan Estratégico 2020<sup>20</sup>.**

La segunda etapa se centró más en el desarrollo de políticas buscando el mejoramiento de la educación a través del cambio curricular, de la capacitación de docentes, del mejoramiento de la eficiencia del sistema, de la ampliación de los medios educativos y de la creación de políticas compensatorias.

El diseño y ejecución de los programas de mejoramiento de la calidad de la Educación Preescolar y Primaria (MECEP) y de la Secundaria (MECES) y la formulación del Plan Estratégico de la Reforma Educativa “Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío” constituyen gran parte de la estrategia definida para encarar el proceso de la Reforma Educativa en el Paraguay, en el corto, mediano y largo plazo. Los tres son considerados instrumentos de gestión del nuevo proyecto educativo para el país, aunque las características del tercero son sumamente diferentes a las de los dos anteriores.

Vale la pena señalar que en la identificación de los desafíos y el diseño de la Reforma, salvo algunas breves alusiones, la problemática de las zonas rurales no aparece de forma explícita.

El Plan Estratégico de la Reforma está concebido como un complemento a los demás documentos, orientadores de la Reforma Educativa. Como en el Programa Educación para Todos, la prioridad se centra “en mejorar la calidad y pertinencia de la Educación Básica, tanto en sus modalidades escolarizadas como no escolarizadas... Hay razones lógicas y prácticas para comenzar por este nivel, partiendo de la idea que todas las personas compartan un piso común de conocimientos, habilidades, destrezas y valores;

<sup>20</sup> Plan 2020, MEC Asunción 1996.

y de que este piso común sea bastante superior al estado actual.”<sup>21</sup> A diferencia de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación..., el Plan Estratégico “Paraguay 2020” no estableció los planes operativos anuales que permitan su implementación concreta, sino definió en forma global las prioridades, las metas, las estrategias, las líneas de acción y las actividades específicas que se derivan de las mismas; en orden a los fines, objetivos, y a los fundamentos de la reforma educativa.

Como Programas complementarios podemos citar:

- El Plan de educación bilingüe Guaraní Hablantes que se propone lograr “bilingües coordinados” al termino de la Educación Escolar Básica. Más aún, su propósito es llegar a la Educación Secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario conforme al avance del proceso de implementación del plan de las necesidades del país.
- El Programa Escuela Activa Mitâ Irû, cuyos objetivos son: (i) desarrollar procesos de aprendizaje centrados en los niños/as, como proceso activo y participativo; (ii) transformar los roles y estrategias pedagógicas de los maestros (pytyvohara), de un rol de transmisor y centro del saber, a un rol de animador y generador de procesos de construcción de conocimiento; (iii) cualificar la acción de los agentes administrativos, cambiar su rol de fiscalizador a asesor y apoyo pedagógico del maestro; (iv) fortalecer las relaciones entre las escuelas y las comunidades; (v) coadyuvar al sistema educativo para alcanzar la escolaridad completa; disminuir la repitencia y deserción escolar; mejorar los logros de aprendizaje; mejorar la equidad en las escuelas rurales.
- Los programas en manos de las gobernaciones, tales como vasos de leche u otros.

De hecho, los dos primeros programas (Guaraní Hablantes, por su característica lingüística) y Mita Iru (previsto en el inicio como una repuesta a la problemática del plurigrado) se centraron mas en las zonas rurales. De la misma forma, dentro de las acciones estratégicas de la reforma existía el deseo de intervenir al nivel de las escuelas de alto riesgo educativo<sup>22</sup> El análisis de estos indicadores demostró que la mayoría de estas escuelas estaban ubicadas en las zonas rurales.

Pero en términos de logros las evaluaciones<sup>23</sup> demostraron:

- Que dos grandes líneas de acción no llegaron a desarrollarse según el plan previsto: el Programa de Atención Especial a 1000 Escuelas de Alto Riesgo y el Programa de Educación Bilingüe. Uno de los motivos por el cual no se desarrollaron, tiene que ver con la falta de recursos humanos capacitados y de conocimientos suficientes de la problemática. Con el tiempo se vio que el bilingüismo en Paraguay es distinto a los otros países del continente, lo que implica contar con la capacidad de diseñar e

<sup>21</sup> “Paraguay 2020” MEC p.13.

<sup>22</sup> El objetivo es: “Desarrollar un programa de atención preferencial a las escuelas de alto riesgo educativo. Estas son escuelas con altos índices de deserción escolar, con alto porcentaje de maestras/os no titulados y que funcionan con tres maestras/os o menos”.

<sup>23</sup> “Nota sectorial BID 2003”.

implementar una propuesta diferente. En cuanto a las 1000 escuelas de alto riesgo, la primera dificultad fue construir un sistema para identificarlas, seguida por el diseño de estrategias de intervenciones<sup>24</sup>.

- Que al nivel de los recursos resulta difícil cumplir con las inversiones previstas a partir del presupuesto ordinario de gastos del MEC, lo que obliga al gobierno a recurrir a programas financiados por organismos internacionales.

Sólo recientemente, con la evaluación del programa Educación Para Todos, la problemática de la educación en las zonas rurales aparece como un desafío específico. Dentro de sus conclusiones, el informe<sup>25</sup> señala: "...La importancia de la educación al nivel de la opinión pública, se traduce con los cambios al nivel de las tasas de matrícula, de las tasas de supervivencia (existe un deseo cada vez mayor de terminar por lo menos el 2º ciclo), pero existen en algunas zonas geográficas o al nivel de algunos grupos de población, todavía factores como la extraedad, la deserción escolar, ..., que traducen la relatividad de esta toma de conciencia. Estos fenómenos son más importantes en las zonas rurales, lo que nos obliga a preguntarnos si en las condiciones actuales la oferta educativa en el campo es suficiente, no solamente en cantidad sino en calidad y en pertinencia de la propuesta educativa.

Existe una conciencia de una educación más creativa, de una educación que sea un instrumento básico para valorar y defender su cultura propia, pero eso no llegó a concretarse de forma amplia. El caso más significativo es el de las carencias en la educación indígena.

Hoy día, hay un reconocimiento de la importancia de un programa de educación bilingüe en general, y de la utilización del guaraní como lengua de enseñanza y enseñada, en particular en las zonas rurales. Pero existe todavía una falta de claridad en el desarrollo del programa y una visión restringida acerca de la educación bilingüe. La mayoría de los actores la limita a la enseñanza del idioma y la aísla del contexto sociocultural....".

Dentro de las recomendaciones de este informe encontramos: "En la gestión de la política educativa se debe dilucidar soluciones más flexibles, descentralizadas que permitan a las comunidades locales, decidir de forma solidaria sobre los objetivos, sobre la forma de adecuar la educación a su entorno, etc. "...El desafío de encontrar una propuesta educativa como repuesta a la construcción de un modelo de sociedad es particularmente urgente por algunos sectores como el campo o las comunidades indígenas. La situación de las escuelas rurales merece un análisis más profundo. Se puede pensar que, si dentro de los 10 próximos años el Estado no llega a ofrecer un servicio de calidad en los asentamientos rurales, el problema de la migración de los jóvenes campesinos hacia la ciudad produciría un problema más importante en los

<sup>24</sup> D. Demelenne, "Consultoría sobre los principales determinantes de desempeño (escolares y sociales) de las escuelas de alto riesgo".

<sup>25</sup> MEC, "Educación para todos. Evaluación año 2000"

centros urbanos: falta de infraestructura, escuelas sobrepobladas, formación escolar incapaz de preparar para un empleo, violencia. Ofrecer un servicio equitativo y de calidad en las zonas rurales de poca densidad de población no es simple, pero en el contexto socioeconómico del Paraguay, debemos pensar hacia dónde apuntar el desarrollo.

En cuanto a la situación de las comunidades indígenas, se puede pensar que el desafío es más grande todavía, por la cantidad de etnias y grupos lingüísticos diferentes. Considerando que la cantidad de personas afectadas es baja, se podría iniciar una estrategia con organizaciones no gubernamentales trabajando este tema, partiendo del reconocimiento y tratando de coordinar esfuerzos.

Orientar la estrategia de capacitación del docente hacia el fortalecimiento del mismo en su quehacer implica, no tanto el conocimiento de un nuevo modelo, sino la capacidad de ubicarse dentro de este modelo. Ver en qué esta nueva propuesta le puede ayudar en la complejidad de su trabajo cotidiano”.

Estas diferentes recomendaciones apuntan a fortalecer la legitimidad de la reforma, trabajando las dimensiones sociales, culturales y pedagógicas de la educación.

### **3 Los programas de fortalecimiento.**

La tercera etapa se inicia con los resultados- evaluación de varios programas EPT, MEC-BID, Escuelas Activas. Sumando estos resultados con las dificultades de desarrollar algunas estrategias se decidió, en esta tercera etapa de la Reforma, centrar el desarrollo de las políticas educativas en el fortalecimiento y la focalización. Son tres los programas diseñados en esta última parte de la Reforma: el programa de fortalecimiento de la Educación Inicial, el programa Escuela Viva y la Reforma Joven o MECES II. Presentamos con más detalle el Programa Escuela Viva que se centra en el mejoramiento de la Educación Escolar Básica. Es un programa de fortalecimiento de la Reforma Educativa que plantea una estrategia diferenciada que discrimina a favor de las escuelas que más lo necesitan.<sup>26</sup>

Objetivo general<sup>27</sup>:

El objetivo general del Programa es mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país.

Líneas de acción:

- Intervenciones en escuelas básicas (en 150 escuelas urbanas y 1000 escuelas rurales que más lo necesitan).
- Mejoramiento de la formación inicial de los maestros.

<sup>26</sup> “Tríptico de presentación del Programa” UCP 2001.

<sup>27</sup> Manual Operativo UCP/MEC/BID 2001.

- Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la EEB.
- Apoyo estratégico a las acciones del MEC.

Los tres programas tienen como características de proponer estrategias:

- Focalizadas (a una parte de la población o de las escuelas),
- Localizadas (proponiendo intervenciones diferenciadas en zonas rurales, urbanas, etc.),
- Centradas en procesos de mejoramiento o fortalecimiento (apoyándose sobre las acciones desarrolladas durante las otras etapas de la reforma).
- Los indicadores para seleccionar las escuelas focalizadas se centran en general en la repitencia, deserción y nivel de formación docente.

### ***Otros programas***

Se ha iniciado la reforma del curriculum y programas de educación de jóvenes y adultos, a través de los programas:

- Programa de Paraguay (PRODEPA Ko'é Pyahú) que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Dicho programa está dirigido al cambio integral de la educación de jóvenes y adultos en Paraguay.
- Bi-alfabetización castellano-guaraní en género y organización comunitaria para la producción, la salud y la educación; cuenta con el respaldo del MEC, CEPAL, CECTEC y Secretaría de la Mujer. Se trata de un método de alfabetización bilingüe simultáneo para el logro de una estrategia nacional e interinstitucional de lucha contra la pobreza, el desarrollo productivo y micro empresarial para las poblaciones rurales más necesitadas del interior.
- Fortalecimiento del Programa Centros Integrados de Acción Comunitaria (CIAC), abarcando a 35 comunidades, con 38 proyectos productivos en ejecución, beneficiando en forma directa a 1.750 familias e indirectamente a 27.500 personas, lográndose una mayor participación de la comunidad en el trabajo conjunto.

### ***Coordinación con otras instituciones***

A nivel Interinstitucional, entre los diversos sectores del Gobierno se encuentra en marcha el Programa ENREPD (Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad) como una política intersectorial, involucrando en su proceso de diagnóstico y diseño, además de a los organismos gubernamentales, a representantes de todas las instancias representativas de la sociedad (públicas, privadas, civiles). Este programa cuenta con el apoyo del PNUD y la cooperación del BID, el Banco Mundial, la Fundación Konrad Adenauer y la OIT.



## CAPÍTULO IV. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA BÁSICA RURAL DEL PAÍS DESDE LOS AÑOS 90 A LA FECHA

### 1 ¿Educación campesina o educación para los campesinos?<sup>28</sup>.

Ubaldo Chamorro, especialista en educación, afirmaba que: “en el proceso de desarrollo paraguayo no existen hechos y/o procesos que permitan hablar de una educación indígena y/o campesina en sentido estricto, salvo excepciones puntuales en ciertos periodos históricos. El hecho obedece a una misma causa: el sometimiento económico, social y cultural al que históricamente fueron sometidos estos dos sectores poblacionales del país.”

“La tendencia de los procesos educativos implementados se adscribían, en general, a lo que se puede denominar “educación para el indígena y/o para el campesino”, y en algunas pocas ocasiones se le podría adscribir a una “educación indígena y/o campesina”, es decir, emergida desde y por los indígenas y/o campesinos”.

“Uno de los indicadores de verificación que sustenta o valida la afirmación del párrafo anterior constituye el idioma priorizado en ambas posturas, la educación para la población campesina se vehicula en español y la educación campesina en guaraní, y el español se estudia como segunda lengua”.

“Esta visión explicitada se constata en cualquier texto de la historiografía paraguaya. Así, cuando hablaban de la educación indígena en el período colonial se describía aquella educación que la Iglesia y/o la Corona española ofrecía al indígena. En periodos históricos posteriores se evidencia la misma tendencia, salvo algunos procesos focalizados en algunas etapas del desarrollo histórico y social del país. Así se constata, en el Congreso Pedagógico de 1904, donde Ramón I. Cardozo esbozó lo que debería ser la educación para la población rural campesina; lo mismo ocurre en el corto período de la revolución febrerista, y en el desarrollo de las Ligas Agrarias Campesinas, en la década del 60 al 70, cuya experiencia educativa constituyó uno de los procesos educativos del sector campesino desarrollado en forma sistemática en contraposición a la oferta educativa oficial”.

“En los sucesivos procesos de reforma, que preceden a la reforma educativa actual, también se evidencia la tendencia a la educación para el sector rural o campesino. Así también la misma reforma actual, aunque reconoce la diversidad poblacional y la necesidad de adecuarse al sujeto de la educación que en el caso de Paraguay no conforma un solo perfil, su oferta educativa sigue siendo uniforme para todo el país. Romper este condicionante no es fácil, así lo demuestra la implementación de las modalidades “guaraní hablante” e “hispano hablante” ofertadas desde la Reforma Educativa como una forma de reconocer y asumir el bilingüismo paraguayo”.

<sup>28</sup> Foro Nacional de Educación Rural, Asunción diciembre de 2000, Síntesis de la ponencia de Ubaldo Chamorro, especialista en educación.



## 2 El Programa Educativo del Movimiento Fe y Alegría

### **Antecedentes**

Fe y Alegría es una institución dentro de un movimiento nacido en Paraguay en 1992, a partir de la iniciativa de la Orden de los Jesuitas del Paraguay, con una larga y reconocida tradición en el campo de la educación formal e informal en el país y en América Latina.

Sus intenciones son las de promover la formación de hombres y mujeres nuevos, conscientes de sus potencialidades y de la realidad que les rodea, abierto a la trascendencia, como agentes del cambio y protagonistas de su propio desarrollo. Asimismo, se propone contribuir a la creación de una sociedad nueva en la que sus estructuras hagan posible el compromiso de una fe cristiana en obras de amor y justicia, por una parte. La acción educativa de Fe y Alegría está enmarcada en la reforma de la educación paraguaya a través de tres programas:

1. Programa de Educación Formal desarrollado en las escuelas suburbanas de Asunción y del área metropolitana: San Lorenzo, Mariano Roque Alonso, Luque, Capiatá, Areguá, Benjamín Aceval (Chaco).
2. Programa de Educación Rural Bilingüe Intercultural (PREBI), en los departamentos de Concepción, San Pedro, Misiones y Caaguazú,
3. Programa de Educación de Jóvenes y Adultos: Programa de Educación Rural Bilingüe Intercultural por Radio (PREBIR), en 10 departamentos.

De hecho en Paraguay, el sector campesino fue el sector privilegiado de Fe y Alegría como punto de partida para la promoción de los más pobres en el Paraguay.

### **PREBIR.**

El PREBIR inicia sus actividades en enero del año 1993.

La comunidad es el centro de la acción educativa del PREBIR. El programa intenta ser un instrumento vinculante de los miembros de la comunidad, para el intercambio solidario de los saberes y experiencias y la valoración y apropiación de los mismos buscando siempre el beneficio de todos.

#### **Objetivos:**

- Concienciar sobre la necesidad de recuperar los valores culturales fortaleciendo la identidad del campesino/a paraguayo/a.
- Capacitar para el uso de las lenguas oficiales (en forma oral y escrita) en situaciones presentadas.
- Incentivar la diversificación de la producción agropecuaria priorizando el autoconsumo.

- Interpretar los problemas sociales actuando para la transformación de los mismos.
- Motivar la creación y el fortalecimiento de grupos solidarios con miras a las acciones comunitarias.

El Programa consta de tres niveles:

- la primera, de *Alfabetización* con dos ciclos;
- la etapa del *Básico I*, ofrece educación complementaria con dos ciclos más.
- la tercera etapa, el *Básico II* que agrega seis ciclos al programa educativo. En esta etapa la formación y capacitación se concretiza en la elaboración de proyectos de transformación.

### **Características del Programa**

- El PREBIR, utiliza el Sistema ECCA (Emisora Cultural Canaria), basada en estos pilares fundamentales: *La clase radiofónica*: consistente en la emisión diaria de clases, de lunes a viernes a través de una emisora radial, por espacio de 30 minutos para cada ciclo. *El esquema de clase o cartilla*: consistente en un material preparado por el equipo central para cada día de clase que permite al alumno el seguimiento de las clases desde su domicilio o lugar de trabajo, sin mayores necesidades que los útiles necesarios para escribir, como lápiz o borrador. *El aty semanal* (encuentro semanal), que es una modalidad pedagógica que permite la integración de los conocimientos teóricos con la actividad práctica.
- A través del método integrado, los contenidos se desarrollan por ejes temáticos. Estos ejes temáticos se fijan respondiendo a las expectativas de los alumnos, aplicando el método de la reflexión-acción.
- En la Educación Básica de Adultos II, la opción metodológica de trabajo es la estructura modular denominada Módulos por Objeto de Transformación a través de Proyectos.
- El curriculum es bilingüe, donde el guaraní es la primera lengua.

### **Población beneficiaria**

Participan del Programa los mayores de 15 años analfabetos absolutos y funcionales fundamentalmente. Por las características mismas del Programa, centrada en la escolarización básica, la necesidad de una educación permanente y la dinamización del ámbito comunitario para acciones transformadoras, el programa se abre, no solo a los analfabetos, sino también a aquellos que sienten interés o están motivados para generar cambios para el mejoramiento de la calidad de vida desde lo comunitario. En 2004 lo integran 4.907 participantes, 42 Educadores Comunitarios y 640 Pytyvõhára (voluntarios), en 493 comunidades de 10 departamentos.

**PREBI.**

Fe y Alegría desarrolla también una propuesta para Educación Escolar Básica: el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural que cuenta con 14 escuelas primarias (3 con el tercer ciclo). Son todas escuelas ubicadas en asentamientos campesinos, desarrollándose en la modalidad Guaraní Hablante.

### 3 Plan de educación Bilingüe Guaraní Hablantes

La Reforma Educativa actual implementa el Programa de Educación Bilingüe de Mantenimiento, dentro del cual la lengua guaraní abandona su condición de oralidad y marginalidad en las aulas para convertirse en lengua didáctica de los niños del Paraguay.

Este programa cuenta con dos modalidades: para hispanohablantes, el idioma de instrucción es el castellano, como lengua materna y el guaraní como segunda lengua; para guaraní hablantes: la instrucción se realiza en guaraní, como lengua materna y en castellano como segunda lengua.

El programa se propone, a través de estas modalidades, lograr “bilingües coordinados” al término de la Educación Escolar Básica. Más aún, su propósito es llegar a la Educación Secundaria (humanística y técnica) y al nivel terciario o universitario conforme al avance del proceso de implementación del plan de las necesidades del país.

**Población beneficiaria**

La modalidad para guaraní hablantes, - parte del Plan Nacional de Educación Bilingüe -, se inició en 118 escuelas de nueve departamentos y actualmente cuenta con 374 escuelas. Esta cantidad va disminuyendo por diferentes motivos que se explica en la parte relativa a la evaluación.

#### Cuadro 20. Cantidad de escuelas guaraní hablantes.

	1994	1997	1999	2000
	Cantidad de escuelas			
<b>Total</b>	118	68	427	374

Fuente MEC .

## Metodología

La propuesta<sup>29</sup> de educación bilingüe para el sector campesino y popular urbano del Paraguay que queremos, se basa en el modelo de “educación bilingüe de mantenimiento”, en la que la institución se lleva a cabo en guaraní, en los tres primeros grados de la escuela primaria, aprendiendo los rudimentos de varias asignaturas, al mismo tiempo que el niño/a se adapta a sus compañeros y a ese nuevo estilo de funcionar y aprender por un lado. Por el otro, también se enseña progresivamente el castellano como segunda lengua hasta finalizar el tercer grado. Es decir, los alumnos son alfabetizados en su lengua materna, al mismo tiempo que van aprendiendo a hablar en castellano. Una vez realizado el proceso de aprendizaje de lectura y escritura en su propia lengua, los niños aprenden en el segundo grado a leer y escribir también en castellano. Mediante el esfuerzo propio de elaboración y uso sistemático del idioma el alumno adquiere la habilidad lingüística de comparar la gramática y la sintaxis de ambas lenguas y a entender como un medio relacional y de significados, en vez de repetir de memoria largos listados de términos sin sentido para su temprana experiencia de vida y de conocimientos. Si el contenido programático de la educación se adecua al mundo cotidiano del niño, entonces tendrían más significado y utilidad, asignaturas como Lenguaje, Ciencias, Historia o Aritmética, entre otras.

## 4 Programa Escuela Activa Mitâ Irû.

Se enmarca dentro de la búsqueda de respuestas alternativas a la problemática educativa del país, y particularmente la del área rural, donde el déficit educativo es más agudo, sobre todo en las zonas más alejadas en donde perviven unas 800 escuelas con la modalidad de plurigrado. De esta forma, el programa pretende ofrecer alternativas de aprendizaje a las escuelas con la modalidad de plurigrado y posibilitar ofertas diferenciadas y de calidad para niños/as de zonas rurales y urbanas.

El Programa Escuela Activa “Mita iru” se propone responder a la necesidad concreta de las escuelas rurales en la perspectiva de asegurar el derecho a la educación básica, en el marco y desde el concepto de la Educación Básica para Todos.

Es un emprendimiento del Ministerio de Educación y Cultura, (MEC), con el apoyo del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y Primaria, (Proyecto BID-MEC) y el UNICEF, enmarcado dentro del desarrollo de experiencias alternativas, demostrativas, en relación con la ampliación y el mejoramiento de la educación primaria. Al final a estas tres instituciones se agregó Plan Paraguay.

El Programa Escuela Activa Mitâ Irû, tiene como objetivos :

1. Desarrollar procesos de aprendizaje centrados en los niños/as, como proceso activo y participativo.

<sup>29</sup> Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay (PEEBIP) MEC 1991.

2. Transformar los roles y estrategias pedagógicas de los maestros (pytyvohara): de un rol de transmisor y centro del saber, a un rol de animador y generador de procesos de construcción de conocimiento.
3. Recuperar el protagonismo de educadores, educandos y padres de familias en la gestión educativa.
4. Cualificar la acción de los agentes administrativos, cambiar su rol de fiscalizador a asesor y apoyo pedagógico del maestro;
5. Fortalecer las relaciones entre las escuelas y las comunidades y de esta forma vincular activamente a la comunidad en los procesos educativos de sus hijos;
6. Coadyuvar al sistema educativo para alcanzar la escolaridad completa; disminuir la repitencia y deserción escolar; mejorar logros de aprendizaje; mejorar la equidad en las escuelas rurales .

### **Metodología:**

- Las estrategias de acción están sustentadas en cinco componentes: i) Capacitación y seguimiento; b) Currículo; c) Administrativo-organizativo, d) Comunitario y e) Evaluativo.
- En la Escuela Activa, los componentes son espacios flexibles, que buscan la participación de todos. Definidos como espacios abiertos, de interacción entre los diferentes actores, los componentes cumplen, dentro del Programa Escuela Activa, una función dinámica. Como cada actor cumple un rol distinto y tiene intereses diferentes, es importante que existan lugares comunes, puntos de encuentro para confrontar sus ideas con los demás, definir una estrategia y ponerse de acuerdo sobre los principales problemas de su escuela”<sup>30</sup>
- La implicación progresiva de la totalidad de los actores (docentes, padres, niños/as y directores) se hace mediante una participación efectiva dentro de los 5 componentes del programa, cuyos ejes responden a las siguientes preguntas:
  - COMPONENTE CURRICULAR *¿Qué aprender y cómo?,*
  - COMPONENTE DE CAPACITACIÓN *¿Cómo adquirir las capacidades necesarias para un aprendizaje significativo?*
  - COMPONENTE ADMINISTRATIVO *¿Cómo organizar la gestión educativa en forma eficiente?,*
  - COMPONENTE COMUNITARIO *¿Cuáles son los conocimientos útiles y pertinentes para nuestra comunidad?*
  - COMPONENTE EVALUATIVO *¿Cómo medir los cambios que se han logrado a través del programa?*

<sup>30</sup> “Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa” MEC, MEC BID, UNICEF 1999.

- El Programa Escuela Activa basa su acción en el respeto a estos principios:
  - Partir de los conocimientos previos de todos los actores.
  - Dar importancia a la participación y a la experimentación.
  - Favorecer el aprendizaje social a través del trabajo en grupo y la confrontación de ideas.
  - Desarrollar la responsabilidad a través de compromisos concretos.
  - Construir el auto-aprendizaje a través una dinámica de evaluación permanente y participativa.

Estos principios pueden ponerse en práctica solamente a través de la construcción de un programa sistemático que requiere de un lapso importante. Por ello, la implementación de la Escuela Activa contempla tres etapas, cada una tiene una duración de aproximadamente un año.

1. Etapa de INICIO: En ésta se crean las condiciones para que emerjan y se expresen las expectativas y necesidades de todos los sujetos involucrados en el proceso educativo (alumnos, docentes, administradores y padres/madres de familia). Este proceso desemboca en la definición de los compromisos de parte de sus actores y en el establecimiento de las diferentes instancias de trabajo.
2. Etapa de CONSOLIDACION: se orienta a la adecuación del Programa para su inserción en la comunidad y a la definición de planes de trabajo de cada componente.
3. Etapa de EVALUACION: En su desarrollo se crean las condiciones e instrumentos para visualizar el impacto del programa dentro de la comunidad y en los procesos de desarrollo personal y colectivo de los actores involucrados. Además, se orienta a la percepción de la consistencia, sustentabilidad de la acción realizada y en su posibilidad de réplica.

Cada una de estas etapas se divide en tres sub-etapas: planificación, aplicación y evaluación”<sup>31</sup>

### ***Población beneficiaria***

El programa se desarrolla en 203 escuelas de 4 departamentos del país.

<sup>31</sup> “Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa” MEC, MEC BID, UNICEF 1999..

## 5 Programa Escuela Viva Hekokatúva, Sub componente ‘Mejoramiento de las escuelas rurales’.

Como se vio en la última etapa del proceso de la Reforma Educativa, Escuela Viva aparece como un programa de fortalecimiento de la Educación Escolar Básica, que plantea una estrategia diferenciada por medio de la discriminación a favor de las escuelas que más lo necesitan.<sup>32</sup>

Este programa a su vez se organiza en diferentes componentes y sub componentes, dentro de los cuales se cuenta el sub componente 1000 escuelas rurales, que tiene como objetivo: *“Implementar en el sistema educativo una propuesta pedagógica bilingüe focalizada en 1000 escuelas rurales; con el fin de mejorar los aprendizajes en las áreas de Matemáticas, Comunicación y Ciencias Naturales, de alumnos y alumnas del 1º y 2º ciclo de la EEB, fortaleciendo la puesta en práctica de la Reforma Educativa”*<sup>33</sup>.

### **Antecedentes**

El diseño de este programa se realizó teniendo en cuenta el resultado de las experiencias anteriores (el programa Escuela Viva, el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural Radial (PREBIR) de Fe y Alegría, el Programa Escuelas Guaraní Hablantes, el proyecto Escuelas de Alto Riesgo Educativo, etc.)

### **Población beneficiaria: Criterios de elegibilidad**

- Los criterios utilizados para la selección de las 1.000 escuelas rurales de alto riesgo educativo son: alto porcentaje de cargos ocupados por maestros no titulados (mayor o igual a 50%); alto porcentaje de repitencia (9% y más); y deserción (6% y más), bajo rendimiento, una o más NBI, infraestructura precaria (sin luz, agua, sanitario) existencia de ACE (no excluyente) y tipo de acceso.
- El ingreso de las escuelas al programa se va realizando por área y no por escuela. El criterio para seleccionar un área es el mayor número de escuela de alto riesgo educativo en esas áreas (30% ó más).

### **Metodología**

Los fundamentos pedagógicos del programa se sustentan en:

- La concepción de escuela como realidad contextualizada, espacio de construcción social y colectiva donde se articulan las expectativas de los estamentos que proponen las políticas educativas y las aspiraciones, necesidades de las familias y comunidades, donde la acción de cada actor no es la sumatoria de esfuerzos

<sup>32</sup> “Tríptico de presentación del Programa” UCP 2001.

<sup>33</sup> Ibid.



parciales sino que es el lugar de encuentro de esfuerzos colectivos y mancomunados.

- La concepción sistémica, contextualizada y constructivista de la gestión institucional basada en un saber sobre la situación en la que se interviene y no un saber meramente técnico, gestión como la capacidad de crear condiciones para que algo inédito suceda a partir de la percepción de las diversas situaciones cotidianas enfatizando el papel de la intencionalidad pedagógica, donde el directivo desarrolla saberes teóricos e instrumentales para “ leer” y abordar problemáticas en el contexto particular de sus instituciones y los relacionados con la comprensión de la importancia de su función en dicho contexto.
- La concepción de aprendizaje y de enseñanza constructivista, basada en los siguientes principios; el conocimiento se construye a partir de la acción: es la acción la que permite al sujeto establecer (construir) los nexos entre los objetos del mundo, entre sí mismo y esos objetos que, al interiorizarse, reflexionarse y abstraerse, configura el conocimiento del sujeto.
- La concepción de familia como espacio fundamental en los procesos de desarrollo del niño y la niña , portadora de valores, identidad, normas, saberes, afectos, expectativas. Estos elementos son partes constitutivas de un modelo educativo. Este modelo a veces es distinto al modelo educativo escolar, lo que genera tensiones o conflictos en el niño. El desafío es, entonces, encontrar los puntos de articulación, diálogo, concertaciones entre ambos modelos e integrarlos al proyecto educativo colectivo.
- una concepción de “niño competente” donde la competencia se define<sup>34</sup> como un conjunto de aptitudes (saberes, saber hacer, saber ser, saber vivir juntos<sup>35</sup>) necesarias para realizar una tarea y resolver problemas de un campo determinado. Es así que el concepto de competencias es más bien la capacidad de movilizar diversos recursos de conocimientos, para hacer frente a una situación de qué hacer con la acumulación de saberes, por ejemplo. De esta forma “un niño competente” dentro de la perspectiva del programa es un niño capaz de movilizar sus diferentes saberes para solucionar problemas concretos que se presentan en su vida cotidiana. Visto de esta forma, el aprendizaje aparece como una herramienta al servicio de un proyecto de mejoramiento de la calidad de vida.
- Podemos percibir también que este concepto de competencia no puede reducirse al alumno solo, sino a la totalidad de los actores involucrados en el proceso de educación, donde para cumplir con los compromisos y metas de mejoramiento definidos, cada actor (docentes, directores, y padres) deben ser capaces de resolver los desafíos concretos y cotidianos de un proyecto educativo local.

<sup>34</sup> “Les pratiques de formation à l’enseignement au cœur de la formation professionnelle des futurs enseignants” Leopold Paquay, 1995.

<sup>35</sup> Ver los cuatro pilares del conocimiento de J. Delors “La educación encierra un tesoro” UNESCO 1996.



En esta perspectiva, el contexto y la cultura local aparecen como un nivel imprescindible sobre el cual se construyen todos procesos educativos.

La propuesta de Educación Bilingüe se inscribe igualmente dentro de esta dinámica donde el niño, integrándose en la sociedad, es siempre el centro, y el proceso se realiza desde el centro hacia afuera, “captando, procesando, integrando lo otro a partir de sus categorías cognitivas con su sistema de comunicación y a partir de su forma de simbolización”<sup>36</sup>.

Eso implica que la implementación de una propuesta de educación bilingüe intercultural, como propone el objetivo de este sub componente, implica por lo menos tres desafíos distintos:

1. Construir el proceso de aprendizaje a partir del *idioma materno* de los niños/as, - en el caso de las escuelas rurales muchas veces en Guaraní -. Pero para determinarlo de forma más precisa, el programa diseñó un test socio lingüístico<sup>37</sup> que sirve de pretexto para negociar con los docentes y la comunidad el idioma de inicio del proceso de enseñanza.
2. Diseñar un proceso de enseñanza de los dos idiomas nacionales, de acuerdo al enfoque pedagógico del programa y al grado de bilingüismo que manejan los niños a entrar en la escuela.
3. Implementar una propuesta intercultural donde, en el caso de Paraguay, la cultura del alumno no se determina tanto por el idioma hablado en su casa, sino más bien en su grupo de pertenencia, en función de una tipología similar a la presentada en el capítulo 1 (campesinos tradicionales, comunidades indígenas, productores agroindustriales, urbanos marginales, urbanos administrativos...). Tener en cuenta la realidad cultural del niño o de la niña no pasa tanto por enseñarle en su idioma materno, sino también en la capacidad de cada docente de tener en cuenta la historia propia de cada uno (definida por su realidad socio cultural).

Para lograr esta propuesta pedagógica el programa se implementa a través de cuatro líneas de acción:

1. El mejoramiento de la gestión que apunta a incrementar la eficiencia de la institución escolar, a través de un mejor aprovechamiento de los recursos locales y un involucramiento progresivo de todos los actores en la definición del proyecto educativo de la comunidad: ¿Cuáles son los conocimientos útiles y pertinentes para la comunidad y como adquirirlos?

<sup>36</sup> Ingrid Jung “Propuesta de formación del maestro bilingüe” en Foro Educativo 1994.

<sup>37</sup> Esta propuesta es parte de un plan piloto iniciado en 2003 y que poco a poco se va generalizado a la totalidad de las escuelas del sub componente escuelas rurales.

2. La transformación pedagógica centrada en la capacidad del docente de definir “¿Qué hacer en contextos específicos?, lo que implica la capacidad de analizar su propia práctica, identificar sus necesidades y adquirir las competencias necesarias para lograr los objetivos y metas definidas (incluyendo el mejoramiento del aprendizaje en las cuatro competencias básicas). Como apoyo a este proceso de transformación, además de la propuesta de capacitación y acompañamiento, el programa tiene previsto la entrega de materiales de aprendizaje, la incorporación de bibliotecas de aula y rincones de aprendizaje y la creación de programas de noticieros radiales.
3. La participación de la familia y comunidad con el objetivo de transformar la escuela en un centro de iniciativa comunitaria. Esta propuesta apunta a fortalecer el papel de los padres como educadores fortaleciendo los procesos iniciados desde la casa, articulando estos procesos con los desarrollados en la escuela por el equipo de docentes y, finalmente, inscribiéndolos dentro de un proceso de negociación y toma de decisión en un proyecto educativo único. Definido de esta forma, la casa y la escuela aparecen como dos espacios específicos y complementarios.
4. La participación del niño. La participación de los niños se fundamenta en los principios pedagógicos: *un niño protagonista de su aprendizaje*. Pero también se basa en los principios “democráticos”: *reconocer el niño como sujeto de derecho capaz de participar en los procesos de decisión de su escuela*. Los alumnos empiezan a participar de forma progresiva en su grado para constituir poco a poco grupos de trabajo (comités) alrededor de elementos que ellos quieren mejorar dentro de su escuela. A partir de estas primeras experiencias, el segundo año se constituye el Gobierno Escolar, espacio de participación, de decisión y de acción de todos los alumnos. Podemos definir la finalidad del proyecto de los alumnos como un proceso de motivación, de aprendizaje de la vida colectiva.

En el desarrollo del programa, estas cuatro líneas de acción a su vez se articulan alrededor de espacios o estrategias como el Aty Guasu (Asamblea Comunitaria), el Equipo de Gestión Escolar (EGE) o el Proyecto Educativo Institucional, entre otros.

### **Sistema de implementación**

La implementación del programa se realiza de forma progresiva y sistemática, tomando en cuenta los pasos necesarios para producir un cambio o mejoramiento. Este proceso se dividió en tres etapas.

#### **Etapas 1. Sensibilización**

Comprende la etapa de apropiación de los principios del programa, la definición de compromisos colectivos y la construcción de una visión conjunta.

### Etapa 2: Instalación y desarrollo

Una vez consolidada la base necesaria, la comunidad educativa trabaja para producir los cambios o innovaciones necesarias para mejorar la calidad educativa. Esta etapa se inicia con la definición de planes de trabajo tanto al nivel de los docentes (círculos de aprendizaje), de los padres (asociaciones cooperadoras de padres), de los alumnos (Consejo Escolar), como de la escuela (proyecto educativo institucional). En un segundo momento cada grupo realizará el desarrollo de las actividades previstas.

### Etapa 3: Evaluación y consolidación

Durante su desarrollo se crean las condiciones e instrumentos para visualizar los cambios y el impacto del programa dentro de la comunidad y en los procesos de desarrollo personal y colectivo de los actores involucrados.

- Informar a las diferentes personas e instituciones involucradas de los resultados del programa.
- Dar herramientas y consensuar una propuesta de evaluación de acuerdo con el contexto y las necesidades locales.

## 6 Síntesis de las diferentes propuestas.

Analizando estos diferentes programas, podemos ver que en cuanto a las estrategias:

- Todos los programas diseñan e integran materiales didácticos específicos para la zona, apuntando a un cambio de relación pedagógica entre el docente y el alumno.
- En la elaboración de estos materiales pocos programas integran realmente la dimensión bilingüe. Salvo en el caso de los programas de Fe y Alegría, existen pocos materiales en guaraní o bilingües.
- En cuanto a la entrega de recursos (infraestructura), aparece el concepto de cumplir con necesidades básicas de enseñanza (dotar a las escuelas de agua, baños, aulas suficientes), antes de intervenir en la parte pedagógica.
- Si la mayoría de los programas contemplan el diseño de sistemas de capacitación para docentes y directores, pocos son los programas que tienen intervenciones directas con los niños. En los diseños, el niño/a o estudiante aparece más bien como el resultado de la intervención que como el sujeto.
- El trabajo con padres, madres y la comunidad presenta connotaciones diferentes. Si todos los programas integran el trabajo y el fortalecimiento de las comunidades o asociaciones, también se debería plantear tareas con los padres y las madres en sus roles de educadores/as.
- Las estrategias de trabajo con la comunidad también son variables. Para algunos programas la comunidad se limita a la comunidad educativa (docentes, padres, directores, alumnos), cuando para otros es el conjunto de personas viviendo

alrededor de la escuela (el PREBIR por ejemplo desarrolla estrategias con los jóvenes, etc.). La comunidad a veces incluye instituciones publicas y privadas.

- Los espacios de participación y la definición de proyectos (educativos, comunitarios, etc.) aparecen en casi todos los programas, pero en algunos como un supuesto sobre el cual se construye la estrategia de intervención, cuando en otros son el resultado final de esta misma estrategia.

De esta forma, podemos decir que estos programas son un intento de construir una repuesta para responder a los desafíos planteados por la realidad social y educativa definida en los capítulos anteriores. En un primer momento, los esfuerzos se centraron en “poner las escuelas en condición de funcionamiento” o dar legitimidad a una propuesta educativa en las zonas rurales. A través de estos esfuerzos, se van diseñando los rasgos de una educación para la población rural paraguaya, pero quedan desafíos pendientes dentro de los cuales se cuentan la implementación de una verdadera propuesta bilingüe e intercultural y el diseño de una verdadera política para las escuelas plurigrado, que en algunas zonas representan más del 30% de las instituciones escolares.

## 7 Desafíos a asumir

Para profundizar en los datos desarrollados en este informe, se realizó una mesa de discusión con representantes del Consejo Nacional de Educación y Cultura, de los diferentes programas de Educación Rural (Fe y Alegría, Escuela Activa, Escuela Viva, Escuelas Agrícolas) y del Ministerio de Educación y Cultura. Podemos traducir las conclusiones de esta mesa en desafíos a asumir para potenciar una política de educación para la población rural en Paraguay:

1. Diseñar Programas de Educación para la población rural a partir de las necesidades y realidades locales y no a partir de las prioridades de los organismos financiadores.
2. Pensar un modelo de escuela rural capaz de construir procesos de mejoramiento de la calidad de vida de las diferentes comunidades rurales (en cuanto a fortalecer las capacidades de organizarse, decidir, definir modelos de producción adecuados, etc.). En este sentido es importante también pensar la escuela como un espacio de debate y de reflexión y no como un simple instrumento de transmisión y reproducción.
3. Este modelo no puede ser aislado de un proyecto de sociedad basado en el respeto de las diferentes culturas y la construcción de sistema de producción sustentable.
4. Los cambios se inician desde el nivel local pero deben afectar a la totalidad del sistema educativo.
5. Definir mejor el quehacer de un docente rural, la forma de fortalecer y de reconocerlo.

## CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

El Paraguay es un país con un fuerte crecimiento demográfico y una población rural que representa el 43% de la población total, lo que representa una disminución de 7 puntos durante la última década. Estos datos reflejan los cambios socio culturales e institucionales por los que atraviesa la sociedad paraguaya: proceso de urbanización, de democratización, de institucionalización, etc.

Dentro de las características analizadas, tres elementos llaman la atención. El primero de ellos es la fuerte movilidad que existe al nivel de la población rural, movilidad que no se traduce necesariamente por una migración del campo a la ciudad, sino también por una migración temporal de uno de los miembros de la familia por motivo de trabajo o de estudio. Este último elemento es particularmente interesante con relación a la problemática abordada en este informe. Otra característica es la diversidad cultural de la población rural, entendiendo la cultura como relacionada con diferentes formas de producir y no solamente relacionada con aspectos étnicos o lingüísticos. Si bien existen en Paraguay varias propuestas de educación intercultural, falta profundizar en la capacidad de la escuela para integrar estas diversidades y generar propuestas de aprendizaje que fortalezcan las identidades y la convivencia en la diversidad. Finalmente, observamos que el 50% de la población paraguaya tiene menos que 20 años, lo que significa que hay un grupo importante que se encuentra en edad escolar, explicando así el fuerte crecimiento de la matrícula estos diez últimos años. Sin embargo y paradójicamente, este grupo social tiene poco protagonismo en la sociedad paraguaya y menos aún en el campo, donde no hay muchas perspectivas sociales o laborales para los jóvenes. Es parte de la misión de la escuela incentivar y fortalecer este protagonismo, pero estas acciones podrían quedarse sin efecto si no se acompañan de otras iniciativas. Es así como para los jóvenes del campo un mayor nivel de estudio no significa una mayor posibilidad de conseguir un trabajo y menos aún un mayor incremento de sus ingresos.

Los jóvenes rurales tienen un promedio de tres años de estudio menos que los urbanos. Mayoritariamente hablan guaraní en su hogar y reciben una remuneración promedio en un 36% inferior con relación a la que reciben los jóvenes urbanos.

En el campo, desde temprana edad los niños dividen su tiempo entre la escuela y las tareas de la casa, lo que les deja poco tiempo para el juego. A partir de los 12 o 13 años ya asumen trabajos de adultos en la casa o en la chacra. Esto responde primeramente a pautas tradicionales de la cultura campesina, pero cada vez más a necesidades socio-económicas. En las familias numerosas del campo no hay suficiente dinero para enviar todos los niños a la escuela y si asisten lo hacen con muchas dificultades por causa de la desnutrición, problemas de salud o falta de insumos. Cada vez más, los directores de escuelas rurales deben asumir estos desafíos en la gestión de su institución movilizandorecursos externos (vasos de leche de las gobernaciones, etc.) o internos (organización de meriendas comunitarias a partir de recursos locales).

Los datos económicos del país no son alentadores en cuanto a la posibilidad de revertir estas situaciones. Durante los últimos años el crecimiento económico fue más lento que el crecimiento demográfico, lo que se tradujo en un fuerte aumento de la población pobre, que supera los 40% de la población total en las zonas rurales, y una brecha cada vez más importante entre las familias más ricas y las familias más pobres, lo que hace del Paraguay el segundo país en cuanto a las desigualdades sociales.

El informe presenta también algunas características de las poblaciones pobres y extremadamente pobres del campo. Así, dentro de ellas observamos que el 94% de los pobres extremos rurales se dedican a la agricultura. El modelo económico paraguayo se sustenta en la producción y exportación agropecuarias. Es un modelo muy vulnerable a los factores climáticos y al cambio de los precios internacionales. El crecimiento del sector agroindustrial genera fuertes conflictos sociales y ambientales en un país con un débil grado de aplicación de normativas y sin políticas de desarrollo definidas. Estos cambios afectan al sistema de producción pero también al sistema social: conflictos de tierra, disminución de la mano de obra necesaria para la producción, contaminación ambiental, problemas graves de salud, etc. La falta de iniciativa del Estado en este tema favorece la falta de arraigo de las comunidades rurales.

Esta parte del informe finaliza con una reflexión sobre el papel de la escuela con relación a estos desafíos. Existen contribuciones interesantes de la pedagogía social que demuestran que la escuela puede contribuir a un mejor manejo de los recursos naturales, a la construcción de nuevas prácticas sociales (más participativas, fortaleciendo la capacidad de tomar decisiones al nivel local, etc.), al fortalecimiento de las identidades culturales y a la recuperación de la legitimidad de las instituciones públicas.

El análisis del sistema educativo nos permitió ver que el Ministerio de Educación y Cultura administra el 87% de las escuelas del país y que el 76% de las escuelas de la Educación escolar Básica están ubicadas en la zona rural. Durante la última década uno de los mayores desafíos de este sistema educativo fue la fuerte expansión de la matrícula en el nivel de la Educación Primaria durante los primeros años y en los niveles de la educación inicial y media durante los últimos años. Para hacer frente a estos crecimientos de la demanda, el presupuesto dedicado a la educación resulta insuficiente. El 90% son gastos corrientes (la mayor parte para pagar salarios), lo que deja poca disponibilidad para la inversión y el desarrollo de servicios que contribuyen a mejorar la calidad de la enseñanza. Para cumplir con los objetivos de universalización de la matrícula, el sistema contrató a una cantidad importante de docentes, muchos de ellos, en las zonas rurales, sin formación académica.

El sistema actual presenta altos índices de ineficiencia: altas tasas de repitencia, de deserción y baja relación alumnos/ profesor. Estos indicadores demuestran la necesidad de políticas de fortalecimiento de la calidad de la educación y una reestructuración importante de los cargos docentes. Estas medidas deberían afectar de forma más fuerte a las escuelas rurales donde estas tasas son más altas. Como



ejemplo podríamos señalar que, de 100 alumnos que inician la Educación Escolar Básica en la zona rural, menos de 10 terminan la Educación Media.

Profundizando estos datos al nivel de la educación para la población rural vimos que quedan diferencias importantes entre las zonas rurales y urbanas en cuanto al acceso, sobretudo en los nivel de Educación Inicial, del tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media. Estas diferencias se dan fundamentalmente por problemas de infraestructura y socioeconómicos, pero también por pautas culturales (Ej.: *en la cultura tradicional el mejor lugar para educar un niño de menos de 5 años es en la casa con su mamá, en el campo no esta bien visto que una joven se vaya sola al colegio*).

La falta de formación inicial de los docentes rurales presenta también un desafío en cuanto al diseño de programas de capacitación de docentes en ejercicio. Además de este bajo nivel de formación de los docentes podríamos citar otros factores que afectan a la calidad del aprendizaje en las zonas rurales: la falta de adecuación de la enseñanza a las realidades locales, la dificultad de implementación de los programas que respetan el idioma maternal de los niños, entre otros

Aunque desde el inicio, la Reforma Educativa apuntó al desarrollo de una política educativa bilingüe e intercultural, se aprecia que su implementación se realizó de forma progresiva. Así distinguimos tres etapas:

- El inicio de la Reforma Educativa y el Programa Educación Para Todos (UNESCO). Esta etapa tuvo como objetivos diseñar las bases de la Reforma: definición de los fines de la Educación, promoción del acceso de los diferentes grupos sociales al sistema educativo, reorganización institucional, dotación de recursos de aprendizaje.
- El diseño y la implementación del plan estratégico 2020 y los programas de Mejoramiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) primera generación. Además de estos dos programas se diseñaron programas complementarios: Plan de educación bilingüe Guaraní Hablantes , Programa Escuela Activa Mitâ Irû, Escuelas de Alto Riesgo Educativo.
- El diseño y la implementación de los programas de fortalecimiento de la Educación Primaria (MEC BID) y Secundaria (MECES) segunda generación. A diferencia de los programas anteriores, estos desarrollan estrategias de focalización buscando llegar a las escuelas que más lo necesitan, dejando instaladas estrategias reales de mejoramiento de la calidad y de la equidad educativa.

En este proceso de implementación de la Reforma cabe notar que sólo a partir de diferentes evaluaciones realizadas en 1999, se toma conciencia de la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para las zonas rurales. Las conclusiones de estas evaluaciones planteaban la siguiente cuestión: “si en las condiciones actuales la oferta educativa en el campo es suficiente, no solamente en cantidad sino en calidad y en pertinencia a la propuesta educativa”. Por otro lado, las recomendaciones hablaban de

la necesidad de “... fortalecer la legitimidad de la reforma trabajando las dimensiones sociales, culturales y pedagógicas de la educación”.

La descripción de los casos emblemáticos en educación para la población rural se inicia con una reflexión sobre la diferencia entre educación campesina y educación para los campesinos, observando que en Paraguay, salvo algunos intentos como las escuelitas campesinas de las Ligas Agrarias, la mayoría de los programas fueron proyectos de educación para los campesinos. Prueba de esto es que casi todos se desarrollaron en castellano cuando la mayor parte de las familias campesinas hablan Guaraní en sus hogares.

Las iniciativas presentadas son bastantes nuevas y aisladas una de la otra. La mesa de análisis organizada en el marco de esta investigación hizo aparecer la necesidad de sistematizarlas y confrontarlas porque, si es cierto que existe una conciencia progresiva de la importancia y de la especificidad de la educación para la población rural en Paraguay, falta profundizar en sus finalidades y estrategias. Dentro de los temas prioritarios cabe señalar la implementación de una propuesta bilingüe e intercultural y el diseño de una política para las escuelas plurigrado.

Durante mucho tiempo, las escuelas rurales, aunque mayoritarias en el sistema educativo, fueron olvidadas, consciente o inconscientemente, en el diseño de las políticas educativas. Los datos presentados en este informe y las iniciativas desarrolladas hacen ver la necesidad de:

1. Para hacer frente a los desafíos actuales del campo es necesario implementar programas específicos, pero también redefinir el paradigma de escuela que queremos para el sector rural.
2. En la construcción de este nuevo modelo, pensar en la escuela, no solamente en su dimensión pedagógica, sino también en su dimensión social, donde interactúan los diferentes actores de la comunidad educativa.
3. Hablar de la dimensión social de la escuela es afirmar su importancia como instrumento de desarrollo de una comunidad, donde la preocupación se centra en la pertinencia de los saberes desarrollados en relación a los diferentes desafíos sociales, culturales y ambientales, vividos en un contexto local y nacional preciso.
4. Las estrategias de intervención deben entonces apuntar al empoderamiento o desarrollo de competencias suficientes para permitir a cada uno de cumplir con su responsabilidad y ser protagonista en función de las metas consensuadas.
5. La capacitación, en este sentido, es percibida como un proceso reflexivo que permite a cada actor reflexionar sobre las experiencias desarrolladas y, a partir de esto, diseñar estrategias de mejoramiento.
6. Dentro de estas estrategias, centrar la reflexión sobre el aspecto técnico - pedagógico aparece como prioritario, teniendo en cuenta los indicadores de calidad observados. Pero este aspecto no puede ser aislado de un trabajo más importante sobre la finalidad de los procesos desarrollados.



## CAPITULO VI: BIBLIOGRAFÍA

- Consorcio SER Tape'a. "Estudio sectorial sobre el sistema educacional en el Paraguay con énfasis en la EEB". Versión sintética final, Asunción, 1999.
- CPES "Análisis de la implementación de la modalidad Guaraní Hablante en la Educación Escolar Básica". Segundo Informe de Avance. Asunción, Febrero 2001.
- D. Demellenne y U. Chamorro. "Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa". MEC, MEC BID, UNICEF, Asunción, 1999.
- D. Demellenne. "Consultoría sobre los principales determinantes de desempeño (escolares y sociales) de las escuelas de alto riesgo". Consejo Nacional de Educación y Cultura, Asunción, 2004.
- D.Demellenne. "Demanda potencial de educación inicial y preescolar. Expectativas y necesidades de actores de 15 comunidades del Paraguay". MEC, Asunción, 2003.
- D.Demellenne y G. Cuadra. "Nota sectorial". BID, documento no publicado, 2003.
- D.Demellenne, D. García y C Gaspar. "Entre juventud que se mueve y juventud que se muere. Análisis de procesos de participación juvenil en el Paraguay". CIRD, Asunción, 2001.
- D.Demellenne, G.Friedheim y M. Renfeld. "Historias de desarrollo en Paraguay". A publicar, PNUD, 2004.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). "Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001". Asunción, 2002.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). "Juventud en cifras". Edición 2001 y 2003.
- FAO-UNESCO (2003), "Educación para el desarrollo rural: hacia nuevas respuestas normativas" Un estudio conjunto de la FAO y la UNESCO . Coordinado por Atchoarena, D (UNESCO/IIPE) y Gasperini, L (FAO), FAO-UNESCO, Roma-Paris, 2003. [http://www.fao.org/sd/2003/KN12033\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/2003/KN12033_es.htm)
- Fundación en Alianza. "Reforma educativa compromiso de todos". Asunción 1992.
- Ingrid Jung. "Propuesta de formación del maestro bilingüe". En Foro Educativo, 1994.
- J.Delors coordinador. "La educación encierra un tesoro". UNESCO, 1996.
- Juan Eduardo García-Huidobro. Publicado en: Educación, pobreza y deserción escolar. UNICEF,Santiago, 2001.
- L. Galeano. "Movimiento Campesino hoy, conquistas y derrotas en un contexto contradictorio de crisis social y política". Revista Web Novapolis, edición nº 2 de febrero 2003. "La cuestión agraria en Paraguay y el movimiento campesino". <http://novapolis.pyglobal.com>.
- Leopold Paquay. "Les pratiques de formation à l'enseignement au coeur de la formation professionnelle des futurs enseignants". Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, 1995.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). "Avances de la Reforma Educativa, perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya". Asunción, 1998.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). "Estadística Educativa. Anuario 1999 y 2000".Asunción.

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Plan estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío”. Asunción, 1997.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Proyecto experimental de educación bilingüe en el Paraguay”. Asunción, 1991.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). “Educación para todos. Evaluación año 2000”. Asunción, 2000.
- PNUD. “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003”. Asunción 2003.
- R. Fogel, compilador. “La investigación acción participativa”. Editorial CERI, Asunción, 1998.
- Ramiro Domínguez. “El valle y la Loma: comunicación en comunidades rurales”. Editorial Emasa, Asunción, 1966.
- T.Palau. “Políticas agrarias en el Paraguay. Instrumento de discriminación” Revista Web Novapolis, edición nº 2 de febrero 2003. “La cuestión agraria en Paraguay y el movimiento campesino”. <http://novapolis.pygglobal.com>.
- Ubaldo Chamorro. “Caracterización de la educación en el contexto del desarrollo del Paraguay”. A publicar.
- V. Colbert y otros. “Evaluación de resultados e impacto del proyecto: escuela Activa Mitâ Irû”. MEC, Asunción, 2000.