

Educación y desarrollo rural en América Latina. Reinstalando un campo olvidado de las políticas educativas

Education and rural development in Latin America. Reinstalling a forgotten field of education policy

L. Marcela Gajardo J.*

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)

Este trabajo aborda un tema relativamente olvidado en el escenario del desarrollo o perfeccionamiento de las políticas públicas: el de la educación básica universal para niños, jóvenes y adultos que viven y trabajan en zonas rurales. Las condiciones de una educación equitativa y calidad en este medio se establecen desde la niñez temprana, especialmente en los sectores más vulnerables. La retención y permanencia en las escuelas tanto como la pertinencia de la educación para los adultos que desertaron de ella tienen que ver con contenidos de enseñanza que aproximen la educación rural a las actuales realidades de estas zonas y su población de niños, niñas, jóvenes y adultos. Poco de esto ocurre, actualmente, en este medio. Por ello el propósito identificar opciones de política para abordar problemas de reorganización de las escuelas rurales, su funcionamiento, la formación inicial y continua de sus maestros y las formas en que se podría sumar esfuerzos y utilizar recursos escasos para asegurar más y mejores oportunidades educativas a estos grupos de la población. El artículo, en su conjunto, está basado en investigaciones e informes preparados por la autora, bajo el patrocinio de organismos internacionales de cooperación que se encuentran disponibles en línea en los portales respectivos.

Palabras clave: Desarrollo rural, Educación Básica en zonas rurales, Opciones de política, Innovación, Buenas prácticas.

This paper deals with a relatively forgotten issue in educational policy: universal basic education for children, youngsters and adults in the rural areas. Preconditions for educational quality, equity and efficiency in these areas are set in the early childhood years, particularly with disadvantaged groups of the population. These practices, though, practically do not exist in rural environments. Basic education and its contents do not correspond to current needs, working conditions and daily life of those who participate in learning processes. If contributions are expected rural development and education, under all its forms, should be aligned with equitable access and school retention. Literacy, numeracy and sciences should be pertinent to relevant issues of productive and social life in these areas. Little of this happens in the LAC Region except for some innovative examples applied on experimental bases in the late eighties. These projects offer interesting lessons to current policy design, improvement and implementation particularly school improvement and the teaching profession. The overall article is fully based in research carried out by the author for national and international organizations duly quoted and available on line in the institutional sites and databanks.

Key concepts: Rural development, Basic and rural education, Policy option, Innovation, Best practices.

*Contacto: marcelagajardoj@gmail.com

1. Antecedentes Generales

El diagnóstico de la actual situación social y económica en las zonas rurales de América Latina y el Caribe presenta un panorama complejo y desalentador.

Se asiste, por una parte, a una creciente modernización tecnológica y empresarial del agro donde la actividad comercial tiende a organizarse bajo la forma de empresas modernas en el marco de una integración dependiente con la agroindustria, el medio urbano y los mercados internacionales. Por otra, y en parte como resultado de los procesos de modernización, se constata una progresiva y creciente pauperización de aquellos grupos de la población más directamente vinculados a la producción agrícola tradicional y otros que se ocupan, en forma temporal o permanente, en las empresas modernas del agro.

Se está lejos aún de haber logrado una articulación entre desarrollo rural y equidad social. La pobreza continúa afectando a una proporción cercana a los dos tercios de las familias campesinas y persisten las necesidades insatisfechas de grandes sectores de la población que permanecen al margen o han sido perjudicados por las transformaciones operadas en las últimas décadas en la sociedad rural.

Una de tales necesidades insatisfechas es la de la educación que, en sus distintas formas y niveles, se define habitualmente como un elemento clave en aquellas estrategias que se proponen lograr un desarrollo equitativo y sustentable. Sea bajo la forma de educación escolar, obligatoria en prácticamente todos los países pero que raramente completan los niños y niñas de sectores rurales. Sea bajo la forma de programas no formales o proyectos de capacitación que raramente consiguen alinear sus objetivos con los del desarrollo rural en su conjunto.

Este trabajo se propone aportar algunos criterios que aproximen la educación rural a las actuales realidades de estas zonas y su población de niños, niñas, jóvenes y adultos. También identificar opciones de política para abordar problemas de reorganización de las escuelas rurales, su funcionamiento, la formación inicial y continua de sus maestros y las formas en que se podría sumar esfuerzos y utilizar recursos escasos para asegurar más y mejores oportunidades educativas a estos grupos de la población.

Con base en lo anterior, el texto se ha organizado en tres grandes apartados. En el primero, se da cuenta de las principales tendencias y situación educativa en las zonas rurales. En el segundo, se derivan algunas lecciones aprendidas en más de tres décadas de esfuerzos destinados a implementar programas integrados de educación y desarrollo rural e innovar en este campo. Por último, en el tercer apartado, se proponen algunas opciones de política que podrían contribuir al desarrollo educativo del sector.

1.1 ¿Cuál es el actual panorama educativo en las zonas rurales de América Latina?

Según el más reciente informe sobre la situación educativa regional (UNESCO/OREALC, 2012) los problemas de falta de equidad, mala calidad y bajo rendimiento de los sistemas escolares siguen afectando con más fuerza a las poblaciones en situación de pobreza, que viven y trabajan zonas rurales.

El analfabetismo, adulto y juvenil, continúa siendo un problema fundamentalmente rural. La matrícula rural, en todos los países latinoamericanos, tiene un peso relativo menor en el total de la matrícula escolar en el nivel básico o primario. El nivel pre escolar prácticamente no existe en estas zonas. Y países que lograron universalizar la

cobertura del sistema escolar presentan serios problemas de calidad en los resultados del aprendizaje de los niños y niñas que participan en mediciones de logros de aprendizaje.

Desde la perspectiva del rendimiento interno del sistema educativo, las tasas de atraso, repetición y deserción llegan a duplicar, en algunos casos, los porcentajes del sector urbano. La desigual distribución de las oportunidades educativas se expresa en una pirámide que distingue entre quienes acceden al sistema escolar pero no logran aprobar los primeros años de educación obligatoria; los que logran completar el ciclo básico aunque raramente acceden a tramos superiores de enseñanza y quiénes logran aprobar algunos cursos de nivel medio y, una vez adquiridos los rudimentos básicos de lectura, escritura y cálculo, abandonan la escuela para incorporarse a la vida productiva.

Aunque la evidencia disponible indica que los problemas anteriores tienen su raíz en factores que trascienden con mucho la educación y la escuela también se sabe que, en ellos, tienen una ponderación alta la estructura y formas de organización escolar así como la orientación que, en estas zonas, adquieren los procesos de enseñanza y aprendizaje. En lo que respecta a contenidos, por ejemplo, se constata la implantación en el medio de parámetros curriculares de vigencia nacional que tienden a expresar valores marcadamente urbanos y acaban por transformar la educación impartida en estas zonas en una versión disminuida y deformada del tipo de educación que se imparte en las ciudades. Con respecto a la estructura, predominan en el medio las escuelas incompletas o de plurigrado, generalmente sometidas a una mantención insuficiente, y sin los recursos y apoyos necesarios para proveer un servicio adecuado a los niños y familias con las que trabajan. Carga horaria y calendario escolar obedecen a disposiciones centralizadas que no contemplan ni la realidad ni las necesidades del entorno local, ni los ciclos de producción agrícola que, muchas veces, requiere del uso de la fuerza de trabajo familiar para asegurar la subsistencia lo que incide en la asistencia de los niños a la escuela, su exposición a horas efectivas de clases y desempeño escolar, en general.

Estudios al respecto, en su mayoría de décadas pasadas, coinciden en señalar que la distancia cultural entre las familias campesinas y el sistema educativo inciden fuertemente en el fracaso escolar. En general, la escuela tiende a desvalorizar la cultura local y raramente utiliza recursos del medio para la generación de aprendizajes. Los procesos que ocurren fuera de ella tampoco contribuyen al desarrollo de competencias para enfrentar mejor las oportunidades de trabajo, ni aumentan los niveles de productividad en la agricultura, ni aseguran la adquisición de habilidades y destrezas para un buen desempeño ocupacional. Las políticas y programas de formación inicial y continua de maestros tampoco ayudan en el sentido anterior. Los maestros de estas zonas se reclutan con los mismos criterios que los de zonas urbanas y la formación que reciben es muy similar. Pocos países han logrado introducir incentivos por desempeño en zonas difíciles y establecer políticas salariales que compensen lo que, habitualmente, son sueldos bajos en relación con las expectativas personales y altos en relación con los ingresos del medio. Una carga docente relativamente alta, desempeñada en situaciones de multigrado, con objetivos y contenidos difíciles de adaptar a la realidad del medio, materiales didácticos escasos y generalmente inadecuados así como apoyos deficientes se conjugaron para generar una alta rotatividad en los cargos y una frecuente frustración por los resultados que se logra con el aprendizaje de los niños (FAO/RLAC y UNESCO/OREALC, 1989; Gajardo, 1988).

Examinada la situación por niveles educativos, el panorama no es mucho mejor. En el nivel preescolar los avances han sido lentos y desiguales lo que perjudica especialmente a los niños de las familias pobres, que viven en zonas apartadas, cual es la situación de

las poblaciones rurales e indígenas. En el nivel básico la enseñanza el panorama es de fuertes contrastes. Si bien un porcentaje alto (95%) de los niños en edad de cursar este nivel están matriculados, todavía hay 2,9 millones de niños fuera del sistema escolar. De estos, se estima que 1 millón nunca ingresará, 1,6 millones lo harán tardíamente y el resto son potenciales desertores del sistema.

Proveer apoyos necesarios para que los niños en situación de mayor desventaja social no deserten de la escuela es un desafío central en el acceso y conclusión de este nivel educativo. Aun cuando en su conjunto, la región logró mediante políticas de acceso y cobertura, reducir las brechas de asistencia a primaria a 3 puntos porcentuales entre niños del quintil más rico y más pobre, aun no se logra retener en la escuela a los niños de familias en situación de pobreza rural o perteneciente a pueblos indígenas. Muchos de estos no pueden acceder, y menos completar, una educación primaria de calidad para progresar adecuadamente en secundaria. Algo similar a lo que ocurre en el nivel secundario y superior donde, a pesar del aumento de la población joven que completa este ciclo, persisten serios problemas de equidad y calidad.

América Latina ha lidiado relativamente bien con el problema del analfabetismo, en general y el analfabetismo rural, en particular. Parte de su erradicación se debe a la expansión del acceso a la educación primaria, más que a políticas y programas orientados a alfabetizar a los adultos en décadas pasadas. Muchas de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos se lograron ampliando las oportunidades de acceso a la enseñanza básica y media, técnica y profesional. Las encuestas de hogares, sin embargo, muestran que la educación no formal y la capacitación para el trabajo continúan siendo un vehículo importante para el aprendizaje de jóvenes y adultos desfavorecidos, especialmente en las zonas rurales donde uno de cada seis jóvenes deserta de este nivel y nunca acceden a niveles superiores de enseñanza. Muchos de los niños y niñas provenientes de zonas rurales pertenecen al quintil más pobre que no se beneficia ni de esta, ni de otras oportunidades educativas.

Esto obliga a repensar cómo abordar la educación en estos niveles, como atender el problema del analfabetismo funcional y cómo mejorar calidad, equidad y efectividad en los establecimientos de educación media y superior de aquellos que requieren del desarrollo de habilidades básicas para ejercer ciudadanía y desempeñarse competitivamente en el trabajo. Las exigencias, en ambos campos, son hoy mucho mayores que en el pasado lo que hace más compleja la tarea de alfabetizar, especialmente en contextos donde se dan situaciones de interculturalidad y bilingüismo.

La evidencia disponible indica que, en educación primaria y secundaria, el nivel de escolaridad de la población indígena y afro descendiente es menor que el de la población no indígena. Existen diferencias desfavorables en primaria y secundaria. En primaria Cuba, Brasil y Chile, tienen tasas superiores al 90% de conclusión; en el nivel secundario, Chile presenta una brecha menor puesto que concluyen la educación secundaria un 60% en la población indígena y un 75% en la no indígena. Panamá y Guatemala aumentaron sus índices de paridad étnica en el grupo más joven, donde se observó un aumento de 0,63 a 0,75. En contraste, los datos referidos a Nicaragua indican que el índice de paridad étnica habría retrocedido entre la población más joven. Paraguay y Panamá presentan la mayor disparidad en los grupos de más edad, aun cuando se observan progresos en la población más joven de ambos países. Ningún Estado, en la región, presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria (UNESCO/OREALC, 2012).

La paridad de género, en cambio, ha logrado cumplirse con los niños pero aún está pendiente con los jóvenes. Salvo unos pocos países, la equidad en el acceso a primaria es una meta lograda ya que niños y niñas acceden por igual. En general, hay pocas diferencias en logros de aprendizaje, pero los niños logran mejores resultados en matemática y ciencias, y las niñas en lectura. En secundaria, muchos países presentan una mayor exclusión de los hombres, quienes son mayormente afectados por el trabajo infanto-juvenil, y problemas de disciplina y rendimiento que desembocan en deserción escolar. Sin embargo, la maternidad y la colaboración con labores domésticas en el caso de las mujeres afectan también la deserción femenina, especialmente en los sectores más pobres y en las zonas rurales. En el caso de la educación superior, si bien se ha incrementado significativamente el acceso de las mujeres, esto no ha modificado el patrón de género en el tipo de carreras profesionales a las que acceden. Por último, se observan también fuertes desventajas educativas para las mujeres en pueblos indígenas en especial de zonas rurales.

Las brechas en los logros de aprendizaje son el mayor problema para estos grupos de la población. Las desigualdades entre países y grupos son muy pronunciadas según se desprende de análisis comparativos de datos de resultados en pruebas internacionales. De los países latinoamericanos, 9 en total, que participaron en las pruebas PISA todos se ubican en el tercio inferior en todas las materias evaluadas. Algunos países han mejorado su desempeño aunque ninguno alcanza los niveles de la OECD. Chile y Perú mejoraron en lectura, México y Brasil lo hicieron en matemáticas. Brasil y Colombia mejoraron en ciencias. Algunos países redujeron la proporción de estudiantes en los tramos más bajos. Brasil y México en las tres materias evaluadas. Chile y Perú en Lectura. Chile y Colombia en Ciencias. En todos los países, una gran proporción de los estudiantes no alcanzó los niveles mínimos de habilidades evaluadas. La proporción de estudiantes de alto desempeño fue menor al 3% en todas las materias y todos los países evaluados. Chile y Brasil mejoraron su desempeño en Lectura. México en Matemáticas. En Chile la proporción de estudiantes sobresalientes disminuyó. En general, y a pesar de algunos avances por país, en la región entre 30 y 80% de los estudiantes se desempeñan en los niveles más bajos en todas las materias.

2. Innovación y Buenas Prácticas

2.1. ¿Qué lecciones se derivan de algunas experiencias innovadoras en América Latina?

En décadas pasadas, varios países diseñaron políticas e implementaron programas para desruralizar una educación de por sí ruralizada y acercar la educación a los requerimientos de su entorno y las necesidades de sus habitantes. Al menos dos enfoques y tendencias innovadoras fueron claramente distinguibles.

La primera, a nivel del sistema regular de enseñanza, optó por formular políticas nacionales y sectoriales para el medio rural para, de este modo, universalizar el acceso a las escuelas y mejorar la calidad de la enseñanza. Los programas de mejoría de la calidad y equidad en las zonas rurales fueron algunas de las iniciativas más relevantes dentro de estos esfuerzos a los que se sumaron micro centros de enseñanza rural donde profesores de estas zonas tenían un lugar de encuentro entre pares así como posibilidades de intercambiar ideas y experiencia.

La segunda, al nivel de procesos de educación no formal, generalmente dirigidos a jóvenes y adultos con escolaridad incompleta o sin escolaridad, optó por formular proyectos para la atención educativa de segmentos específicos de la población donde se combinaban desde actividades de alfabetización y nivelación básica con otras de capacitación para el trabajo y la participación social. En esta dirección, no faltaron los proyectos que apuntaron al doble objetivo de impulsar programas de educación no formal y, a la vez, modificar las prácticas escolares con el fin de acercarlas al mundo de la producción, la organización y la vida cotidiana. Clásicos ejemplo de tales esfuerzos fueron los programas de educación rural integrada que, hacia fines de los años ochenta, cobraron fuerza especial y rasgos de singularidad, en países como Brasil, Perú y Colombia así como en otros, con predominio de etnias originarias en Centroamérica y México (Gajardo, 1988).

Tres elementos se combinaron para introducir enfoques renovados en la mejoría de la calidad, equidad y efectividad de las acciones educativas en las zonas rurales, a saber:

1. El contexto socio-económico en el que se mueven las poblaciones rurales, particularmente en aspectos relativos a la producción y el empleo,
2. Las limitaciones y vacíos del sistema educacional y la escuela para responder a las necesidades educativas de distintos segmentos de la población rural,
3. La configuración de las estrategias y modelos de desarrollo rural previstos para el medio y la identificación de opciones de política según zonas y su potencial de desarrollo.

La experimentación e innovación educativa en estas zonas dejan en evidencia que muchos de estos esfuerzos rindieron frutos. La población rural de hoy tiene mayores niveles de escolaridad como resultado de políticas y prácticas que, desarrollados en el marco de las actividades del sistema regular de enseñanza se dirigieron, prioritariamente a la población en edad escolar. Y, para los jóvenes y adultos con escolaridad incompleta o sin escolaridad, se diseñaron políticas y programas intersectoriales entendiéndose a estos últimos como un instrumento de apoyo al desarrollo económico y social de las comunidades rurales. En el primer caso, se trata de procesos amplios para descentralizar la gestión de las escuelas y modificar cursos de acción para acercarlos a las realidades regionales y locales. En el segundo, se trató de cambios curriculares para adaptar contenidos a la realidad e intereses de las poblaciones rurales.

Procesos como los de nuclearización educativa, en los años ochenta, se ubican en esta perspectiva. Con orígenes que se remontan a proyectos educativos como la “escuela ayllu”, dirigida a poblaciones indígenas en el altiplano boliviano, apuntaron a una reorganización escolar basada en una escuela núcleo y varias seccionales. Reorientó los procesos de enseñanza combinando las actividades educativas con las productivas y adaptando los contenidos del aprendizaje a la realidad de las poblaciones con las que se trabajaba. En el Perú de fines de los sesenta la nuclearización educativa fue la estrategia adoptada con el fin de erradicar el analfabetismo, ofrecer contenidos diversificados y vincular las prácticas educativas, formales y no formales, con los procesos de transformación agraria. El modelo de nuclearización peruano comprendió la zona de la sierra y la totalidad de la población serrana que concentraban las mayores proporciones de población rural. Aun cuando construyeron sobre lo acumulado se terminó concluyendo que los alcances de este tipo de programas eran limitados en relación a la magnitud de los problemas educativos en las zonas prioritarias (García Huidobro, 1982). Fue así como se desembocó en los llamados programas de nuclearización educativa, estrategia que agrupaba los establecimientos escolares y algunos programas de

educación no-formal en un sistema de núcleos de educación para las zonas rurales (Schmelkes, 1972). Por medio de dichas unidades se articulaba un buen número de actividades educativas desarrolladas en la comunidad y se monitoreaban resultados a través de supervisores de núcleo. Varios supuestos subyacían este modelo. Entre ellos, el de la delimitación de ámbitos geográficos homogéneos, desconcentración administrativa, integración/armonización de programas formales y no formales de educación e implementación de apoyos – técnicos, administrativos y financieros – para facilitar el éxito de las acciones. La estrategia de la nuclearización educativa, aunque poco evaluada, fue replicada en países como Ecuador y México, con porcentajes altos de pueblos indígenas y Colombia para, luego, adoptarse en algunos países de Centroamérica como Guatemala, Honduras, El Salvador con altos porcentajes de población rural e indígena (INIDE, 1976; SEEC/Pernambuco, 1982).

Los modelos de desarrollo rural integrado fue otra estrategia utilizada por los países latinoamericanos para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones rurales y atender a segmentos específicos de su población mediante la provisión de infraestructura, créditos y asistencia técnica, equipamiento para la provisión de servicios básicos, en general. Muchos programas y proyectos de innovación educativa en el Brasil de los años ochenta obedecieron a estas orientaciones. Los proyectos de educación integrada a polos de desarrollo en Estados como Pernambuco, Ceará, Paraíba, Amazonas; proyectos en Colombia y Venezuela, tenían en común el contribuir al desarrollo de las zonas rurales mediante un conjunto programado de acciones educativas diversificadas y flexibles; dirigidas a segmentos específicos de la población; realizados en un área rural determinada; desarrolladas a través de unidades de base, intermedias y centros de trabajo; ejecutadas con recursos humanos debidamente formados o capacitados para las tareas; integrados a los planes o proyectos de desarrollo local y comunitario; capaces de integrar en una misma estrategia educativa todas las acciones dirigidas a la población rural (IICA, 1984; INEP, 1982).

En una tercera línea de intervenciones surgieron, también, los modelos de gestión basados en la escuela.

En el marco general de lo que actualmente se conoce como una nueva ruralidad estos modelos incluyen modalidades de trabajo como la educación por alternancia; la innovación curricular y pedagógica; la formación de maestros rurales con especificidad propia; los programas focalizados de desarrollo comunitario y mejora de la escuela; los proyectos educativos institucionales y los de mejoramiento educativo, entre otros. Común a todos ellos, es la idea de entender la escuela como una unidad con proyecto propio puesta al servicio de poblaciones y situaciones heterogéneas donde coexisten, por ejemplo, situaciones de total estancamiento con situaciones de alto nivel de desarrollo agro-industrial. Zonas con empresas modernas y tecnificadas y pequeñas propiedades agrícolas de subsistencia. Poblaciones de pequeños productores y comunidades indígenas que trabajan bajo modalidades asociativas y en condiciones de subsistencia. Frente a tal diversidad de actores y heterogeneidad de situaciones el proyecto educativo de la escuela demostró ser un buen instrumento para implementar planes y programas con objetivos comunes para la población en edad escolar, por una parte, y programas diversificados diseñados con el propósito de atender necesidades específicas como lo son la composición y dinámica de la población; la estructura de la propiedad; trabajo e ingreso, la organización social, los patrones culturales básicos de los grupos con los que se trabaja; los requerimientos que impone el uso de la fuerza de trabajo familiar en la agricultura de

subsistencia y la adecuación de calendarios escolares a la misma, el uso de lenguas autóctonas y situaciones de bilingüismo, entre otros

Desde la perspectiva de los estilos de gestión escolar, tres campos estratégicos de reformas se han para abordar problemas endémicos de la mala calidad, falta de equidad y rendimiento deficiente de los sistemas educativos en las zonas rurales. Estas incluyen:

- ✓ Estilos descentralizados de gestión que, en las zonas rurales, evolucionaron lentamente hacia una preocupación por hacer de cada escuela un establecimiento con proyecto propio y experimentar con modelos renovados de gestión basados en el fortalecimiento del liderazgo escolar, climas de aprendizaje centrado en los alumnos, desarrollo de capacidades profesionales de los maestros e involucramiento de los padres de familia y gobierno local en la gestión de las escuelas.
- ✓ Una apuesta por la autonomía escolar, administrativa, financiera o pedagógica, para ofrecer mayor participación de los actores en asuntos de la escuela y exigir responsabilidad por los resultados de sus alumnos. Esto, complementado por una mayor libertad a los directores de escuela para seleccionar a sus equipos, manejar presupuestos escolares y recibir recursos adicionales proporcionales a los alumnos de bajos ingresos atendidos por la escuela, medidas locales por mejorar el clima escolar para favorecer los aprendizajes y, desde el nivel central, políticas y apoyos para asegurar los aprendizajes (por ejemplo, parámetros curriculares; marcos para la buena enseñanza, evaluaciones de logros de aprendizaje y alineación de componentes en sistemas de rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad).
- ✓ Nuevos enfoques para mejorar las capacidades profesionales de los maestros, atraer y reclutar candidatos talentosos a la profesión, renovar políticas y programas de formación inicial y continua, revisar carreras e incentivos e introducir medidas de alineación curricular a lo largo de ciclos y grados escolares, la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación, cuyo acceso actualmente está fuertemente determinado por el nivel socioeconómico de las familias y un cambios de enfoque de la profesión docente, su reclutamiento, formación y desempeño Varias lecciones se desprenderse de algunas de estas prácticas (Gajardo, 1999, 2013).

Los estilos descentralizados de gestión, en las zonas rurales, funcionan en la medida que sean parte de un paquete de reformas amplio y coherente y que contenga las disposiciones necesarias para preparar para nuevas funciones, al gobierno central, a los gobiernos locales y a los profesionales de la educación que deben aplicar las medidas para lograr resultados en escuelas y salas de aula, Reformas de este tipo pueden tener impacto sobre la calidad del aprendizaje y disminuir las brechas de logro si, y sólo si, se articula con medidas que compensen la falta de recursos, técnicos y financieros, de localidades y escuelas más pobres.

- ✓ La posibilidad de éxito es mayor si, desde el nivel central, se cuenta con políticas e instrumentos para asegurar transparencia, evaluar resultados, usar la información para mejorar desempeños y transformar los sistemas de supervisión y fiscalización en sistemas de acompañamiento y asistencia técnica a las escuelas.
- ✓ Muchos años de esfuerzo enseñan que es necesario perfeccionar la coordinación entre niveles, central, intermedio y de base, para evitar la reproducción de burocracias a nivel local y una distribución desigual de competencias y

capacidades que terminan generando brechas de equidad y resistencias al cambio,

- ✓ Otras lecciones de la práctica dicen relación con el imperativo de fortalecer ciertas capacidades del Estado para que, en contextos descentralizados, pueda ejercer sus funciones de garante de la equidad mediante la supervisión, evaluación y regulación del sistema educativo; crear mecanismos para velar por la calidad; formular estándares para todos los establecimientos escolares y alinearlos con las evaluaciones de desempeño escolar; reconocer la participación organizada de la comunidad escolar en la gestión y orientación de los establecimientos entre otras funciones que apuntan a fortalecer funciones del Estado para facilitar la ejecución de políticas mediante administraciones delegadas o liderazgos compartidos (Gajardo, 2010).

3. La compleja situación de la docencia en las zonas rurales

Desde la perspectiva del desempeño profesional docente en las zonas rurales, la evidencia acumulada demuestra, consistentemente, que a los buenos docentes no les resultan atractivas las condiciones de trabajo en el medio rural y, por tal razón, quiénes se ocupan en estas zonas no son ni los profesionales más calificados, ni los que mejor pueden contribuir a asegurar logros de aprendizaje con los niños (Gajardo y otros, 1992). Hallazgos como éstos, enfatizan la importancia de contar con políticas de profesionalización de la docencia y estrategias para atraer, reclutar y contratar a los mejores candidatos, especialmente para zonas de difícil desempeño, como las rurales, mediante una oferta de condiciones atractivas de trabajo y remuneración acorde a las funciones. América Latina y el Caribe, en general, se encuentran lejos de estas orientaciones y recomendaciones de política. Común a los países de la región es encontrar que:

- ✓ La docencia, especialmente cuando se ejerce en establecimientos públicos, como son los de zonas rurales, es una profesión de incentivos débiles que se organiza en torno a un sistema educativo que, en muchos países, contrata servidores públicos que progresan en una carrera donde la antigüedad es el factor de mayor peso en el avance y la promoción profesional. Las políticas de reclutamiento, incentivos, formación y carrera no favorecen la atracción de talentos a estas zonas e impiden el surgimiento de una cultura profesional.
- ✓ Las zonas y escuelas rurales en América Latina, no evalúan resultados del aprendizaje y no cuentan con una cultura de rendición de cuentas ante las comunidades que sirven. En parte por las resistencias que genera el proceso y, en parte, por la dificultad de aislar la contribución de los maestros al logro de aprendizaje de sus alumnos, entendido como el producto final de su trabajo. Más aún, con pocas excepciones, los maestros que pasan a enseñar en estas zonas egresan sin las competencias adecuadas y sin la práctica necesaria para desempeñarse en escuelas donde es común atender, en una misma sala, a alumnos de distintos grados. Muchos profesores, como resultado de un bajo nivel de calidad promedio de los programas de formación en muchos países, no dominan los saberes básicos de su asignatura. A esto se suma que, si bien en América Latina existen proporciones relativamente altas de docentes titulados, también existen aquellos donde maestros ejercen sin la formación requerida un tema especialmente preocupante en el medio rural latinoamericano.

- ✓ En el campo del perfeccionamiento o formación continua, más que formaciones sistemáticas y apoyos sostenidos en el tiempo, lo que predomina son dispositivos de capacitación masiva de maestros, basados en el formato curso, generalmente organizados en circuitos diferenciados: uno para directores y supervisores, centrado principalmente en temas de gestión, y otro para docentes de aula cuyo énfasis, sin embargo, raramente atiende aspectos disciplinares, pedagógicos o curriculares.
- ✓ Estos dispositivos han sido objeto de duras críticas y han generado fuertes debates académicos y políticos. Ello ha dado pie para que, a lo largo de la década, se fueran generando nuevas modalidades de capacitación y se establecieran tendencias que resultan importantes para los nuevos desarrollos de la profesión docente, en general, pero que han tenido poco impacto sobre la formación de profesionales para el medio rural. Las tendencias recientes en América Latina se ubican en la dirección de alinear la formación docente con el desarrollo de competencias generales que incluyen: habilidades intelectuales específicas; dominio de los contenidos de enseñanza; competencias didácticas; identidad profesional y ética; y capacidad de percepción y respuesta a las condiciones de los alumnos y el entorno de la escuela pero sin especificar diferencias entre zonas urbanas y rurales.
- ✓ Un campo descuidado dentro de la profesión que afecta con más fuerza al mundo rural es la falta de incentivos para reclutar buenas candidatas para el medio y favorecer su desarrollo profesional. Actualmente, para muchos profesionales, los motivos altruistas no son suficientes para atraerlas a la profesión. Esto es especialmente válido en el caso de personas con formación en ciencias o matemáticas, que tienen mayores oportunidades de desarrollo profesional, en mejores condiciones de trabajo en zonas de mayor desarrollo relativo. Para atraer a candidatas como estas, es esencial ofrecer incentivos que compensen la percepción de bajas remuneraciones y malas condiciones de trabajo asociadas a la docencia. Algo que continúa sin ocurrir en las zonas rurales.

Las escuelas rurales e indígenas en América Latina necesitan docentes que comprendan la cultura, las lenguas y la singularidad de estos entornos. Además, las comunidades rurales e indígenas deben ser lo suficientemente atractivas para los docentes principiantes como para reducir la rotación o la deserción de los maestros. La implementación de iniciativas basadas en el reclutamiento de docentes desde la propia comunidad en la que deberán trabajar, que combinen la focalización en candidatas a docentes locales con el acceso de estos candidatas a vías alternativas para ingresar a la profesión podría traducirse en mayores tasas de reclutamiento y retención. Así lo evidenciaron, por ejemplo, los programas centroamericanos basados en la mejoría de las escuelas que posibilitó, por períodos prolongados de tiempo, la autonomía suficiente a escuelas y comunidades para contratar, supervisar y evaluar maestros de enseñanza básica (Terigi y de Shanno, 2013).

Dos de las principales preocupaciones con respecto al reclutamiento de docentes en las escuelas latinoamericanas, a las no escapan las zonas rurales, son: 1) cómo mejorar la calidad de los docentes y 2) cómo aumentar su diversidad. La implementación de vías alternativas de ingreso a la profesión podría ayudar a resolver ambos problemas. En lo que respecta al mejoramiento de la calidad de los docentes, la implementación de vías a través de las cuales personas que no terminaron un programa tradicional de certificación docente pero que cuentan con una sólida formación en una disciplina, puedan ingresar a

la profesión docente podría ayudar a mejorar la calidad de la docencia. Al mismo tiempo, es probable que estos profesionales necesiten apoyo en el desarrollo de prácticas pedagógicas adecuadas para aplicar sus conocimientos y experiencia en el aula. Por lo tanto, la implementación de vías alternativas de certificación por sí sola, sin un apoyo o capacitación permanente, en realidad podría traducirse en una disminución de la calidad y una desprofesionalización de la carrera.

- ✓ Un aporte importante de la innovación en la educación rural ha sido la focalización de las políticas para los grupos más desventajados en el medio. Los programas focalizados han demostrado ser más eficaces para diversificar la fuerza docente que los programas generales. En términos de resultados, las políticas más eficaces han sido aquellas diseñadas explícitamente con una focalización dirigida a docentes o escuelas específicas. Por ejemplo, escuelas y poblaciones con necesidades críticas. Un resumen de políticas reciente con respecto al reclutamiento de docentes para escuelas de alto riesgo en Estados Unidos plantea varias preguntas que las autoridades responsables de la formulación de las políticas latinoamericanas pueden plantearse para evaluar si una política es rigurosa en su focalización hacia una población específica (Gajardo, 2014).
- ✓ Junto a la focalización de políticas y programas las evaluaciones, sobre todo aquellas con fines formativos, han demostrado operar como un poderoso incentivo al buen desempeño de los profesionales de la educación en las zonas rurales. Pocos países, sin embargo, han conseguido instalar políticas en estos campos. Chile, México, Colombia son tres excepciones a la regla. Sin evaluaciones, es imposible saber si vale la pena invertir dinero en un determinado programa de reclutamiento o desarrollo profesional. De ahí la necesidad de seguir invirtiendo en estos procesos entendiéndolos como un apoyo al desempeño más que como un instrumento de premio o sanción por desempeño.

4. A modo de conclusiones

Apostando a la equidad en la distribución de las oportunidades educativas, y a la calidad en los resultados del aprendizaje, los desafíos educacionales del mundo rural requerirán de un nuevo cambio en las políticas y prácticas educativas para asegurar, de manera sustentable, que los objetivos de la mejoría de los logros de aprendizaje y la disminución de la segmentación y desigualdad educativas incluyan:

- ✓ *Estilos de gestión cuyos efectos lleguen a la sala de clase.* Invertir en la formación de una nueva generación de maestros y líderes pedagógicos para los establecimientos de estas zonas, incentivar la certificación de la calidad de la gestión escolar y competencias directivas y docentes, como se hace con éxito los países desarrollados; establecer marcos para la buena enseñanza y el buen desempeño en el marco de medidas y sistemas de aseguramiento de la calidad y equidad así como apoyos e incentivos que corran aparejados con la responsabilizarían de las escuelas por los resultados del aprendizaje.
- ✓ *Cambios en el enfoque de la profesión docente.* La importancia de contar con buenos profesores ha sido ampliamente reconocida, dentro y fuera de la región. Un reciente informe regional de la UNESCO (UNESCO, 2012) basado en una amplia consulta a expertos, revisión de literatura, análisis de datos e informes de casos nacionales identificó un conjunto importante de situaciones y lineamientos

de políticas de desarrollo profesional docente para los países de América Latina y el Caribe, los cuales agrupó en cuatro grandes categorías: reclutamiento y formación inicial, formación continua, carrera profesional e institucionalidad de las políticas. Aunque generalizadas, las recomendaciones que se formulan en este informe tienen igual validez para las zonas urbanas y rurales.

- ✓ *Apoyos esenciales para mejorar los aprendizajes.* En el mundo rural, los lazos con los padres y la comunidad así como la mejoría del clima, liderazgo y gestión escolar son elementos claves en la creación de condiciones para facilitar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Escuelas con liderazgo efectivo, lazos fuertes con los padres y maestros que crean comunidades de aprendizaje favorecen la mejora escolar, especialmente en sectores socialmente vulnerables han demostrado ser mejores escuelas que las que no invierten esfuerzos en estos campos. La evidencia demuestra que las escuelas que no mejoran sus resultados tienen, generalmente, lazos débiles en estos ámbitos.
- ✓ *Un mejor uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) en educación.* En América Latina y el Caribe el acceso a tecnologías en el hogar está fuertemente determinado por el nivel socioeconómico de las familias. Así, la incorporación más dinámica a la sociedad de la información queda limitada a ciertos sectores sociales en ciertos países que, en la mayoría de los países, no incluyen ni a las zonas rurales ni a las poblaciones más desventajadas, dentro de ellas. Paradojalmente, sin embargo, fenómenos como la radiofonía, en el pasado, y más recientemente la televisión y la telefonía celular ha democratizado los accesos a la información en estos medios y ha acercado grupos tradicionalmente marginados de la población rural a los beneficios del desarrollo. Si bien el uso de las Tics ha sido muy bien aprovechado en políticas y prácticas de educación no formal y extraescolar, en general, las escuelas se han quedado atrás en este campo por lo que urge introducir, una actualización de prácticas y contenidos acordes a la nueva sociedad de la información y estrategias comunicacionales que permitan construir sobre lo disponible.

Referencias Bibliográficas

- FAO/RLAC y UNESCO/OREALC (1988). *Educación Básica y Desarrollo Rural*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO
- Gajardo, M. (1988). *Enseñanza Básica en las Zonas Rurales. Experiencias Innovadoras*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO
- Gajardo, M. (1992). *Docentes y Docencia. Las zonas rurales*. Santiago, Chile: UNESCO/FLACSO.
- Gajardo, M. (2003). Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década. En M. Gajardo y G. Puryear (eds.), *Formas y Reformas de la Educación en América Latina* (pp. 5-30). Santiago: LOM Editores.
- Gajardo, M. (2010). La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar? En OEI (ed.), *2021 Metas Educativas. La Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios* (pp. 59-76). Madrid: OEI/Fundación Santillana.
- Gajardo, M. y de Andraca A.M (1989). *Trabajo Infantil y Escuela. Las zonas rurales*. Santiago de Chile: FLACSO.
- García Huidobro, J.E. (1985). *Alfabetización y educación de adultos en la Región Andina*. México D.F.: UNESCO /CREFAL, México.

- IICA (1984). *Educacao no Meio Rural. Experiencias Curriculares em Pernambuco*. Sao Paulo: Brasiliense.
- INIDE (1976). *El fenómeno educativo en el medio rural*. Lima: INIDE.
- Schmelkes, S. (1980). La educación rural en el capitalismo dependiente. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 10(3), 29 – 50.
- Schmelkes, S. (2010). Estudio de evaluación aproximativa de las escuelas radiofónicas de la Tarahumara. *Revista del Centro de Estudios Educativos* 2(2), 11-36.
- Secretaria Estadual de Educación/Pernambuco (1982). *Sistema Integrado de Educación Rural*. Lima: INIDE.
- Terigi, F. y de Shanno, C. (2013). *Retos del Desarrollo Profesional Docente. Resumen de Política*. Santiago: OAS/ITEN: Colaboratory on the Teaching Profession.
- UNESCO/OREALC (2012). *Situación Educativa en América Latina y el Caribe. Hacia una educación de calidad el 2015*. Santiago: OREALC/UNESCO.