



Propuesta de Ley para la promoción del desarrollo de la educación en zonas rurales



Este documento puede reproducirse para difusión y debate siempre y cuando se mencione la fuente.
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-12962.
Impreso en Raúl Peña S.A.C.

PRESENTACIÓN

El Consejo Nacional de Educación (CNE), a través de la Comisión de Visión de Futuro, ha estudiado la situación actual de la educación en las zonas rurales. Como consecuencia de esta reflexión, compartida con numerosos expertos en el tema así como con actores directos, se ha constatado la inequidad en la que se encuentra sumida la educación rural, expresada en el abandono de estudiantes y docentes, y en el estado de la infraestructura. También se ha analizado el fuerte impacto que están causando en diversas regiones del país algunos proyectos o experiencias exitosas, así como la importancia que tienen para el desarrollo sostenible del país. A partir de esta reflexión es que se elabora esta propuesta para la educación en las zonas rurales.

Al inicio de la presentación pública de la propuesta en el V Encuentro Nacional de Regiones, el coordinador de la Comisión, el consejero León Trahtemberg, dijo: “¿Qué tenemos que hacer? ¿Más de lo mismo, quizá poniendo un poco más de plata sabiendo que eso no funciona? ¿O hacer algo realmente innovador?...”. Ante la urgencia de la situación y al considerar que la mejora de la calidad de la educación rural puede tener un efecto gatillo o detonante en todo el sistema educativo, y por ende, en el crecimiento del país, se ha preparado una propuesta diferente.

Como lo señala Hugo Díaz, vicepresidente del CNE, “no se trata de elaborar una propuesta integral de desarrollo de la educación rural que agote todos los aspectos de la misma⁽¹⁾, sino de una propuesta centrada en el desarrollo de factores claves”. Factores relacionados con el fortalecimiento de la autonomía de las comunidades en la gestión de las escuelas y el establecimiento de un programa de acompañamiento a los docentes. También implica aprovechar toda la experiencia acumulada en torno a las redes educativas.

Dentro de la propuesta también se ha considerado la normatividad legal y el financiamiento. Sin estos dos aspectos no sería posible el desarrollo de la educación en zonas rurales, tampoco serían sostenibles ni replicables la mayoría de las experiencias exitosas que conocemos. Una propuesta de esta naturaleza, tiene que ser entendida desde la perspectiva de las políticas compensatorias de acción positiva que están presentes en la Ley General de Educación y en el Proyecto Educativo Nacional.

En la primera parte de esta publicación aparece información estadística sobre la situación de la educación rural, las experiencias exitosas y los criterios que se tuvieron en cuenta para elaborar la propuesta. En la segunda parte se presenta la propuesta propiamente dicha en formato de anteproyecto de Ley y de Reglamento, acompañada por una "exposición de motivos". Finalmente, las conclusiones de la Mesa de Trabajo sobre Educación Rural en el V Encuentro Nacional de Regiones y una breve descripción de las principales experiencias exitosas.

I. FUNDAMENTACIÓN

1. ANTECEDENTES

Muchos de los mayores problemas de la educación peruana están en las zonas rurales. Las entrevistas sostenidas por miembros de la Comisión de Visión de Futuro del CNE con diversos especialistas que trabajan en el tema llevaron a las siguientes conclusiones:

- La falta de calidad de la educación rural fortalece y perenniza la inequidad y compromete el desarrollo económico y social de todos los peruanos, especialmente en las zonas rurales.
- El impulso para el desarrollo económico y social no va a ser completo si en pocos años no mejora significativamente el nivel de logros de aprendizaje de las y los estudiantes que asisten a escuelas rurales.
- La realidad de la educación y de la escuela rural es muy vasta y compleja.

2. REALIDAD DE LA EDUCACIÓN

2.1 Datos de la problemática

a. Dispersión poblacional. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007⁽²⁾, en el país existen 98 011 centros poblados; de ellos el 97% está en área rural. Sólo en la sierra rural se concentra el 74% de los centros poblados del país. En cambio, la concentración poblacional en ámbitos urbanos alcanza el 75%. (Ver el Gráfico N° 1).

Oferta educativa. La estadística educativa oficial muestra que en el país existen 23 464 escuelas primarias; de ellas, 12 335 son multigrado y 9 126 unidocentes⁽³⁾. Por tanto, 91% de las escuelas primarias no tiene un maestro para cada grado educativo que atienden:

- Las escuelas primarias rurales asisten 1'367 mil estudiantes y trabajan 64 896 docentes. La relación de alumnos por profesor es de 21, muy parecida a la relación que existe en las escuelas urbanas. La diferencia está

en que los primeros tienen que trabajar generalmente en forma simultánea con alumnos de varios grados y en muy precarias condiciones.

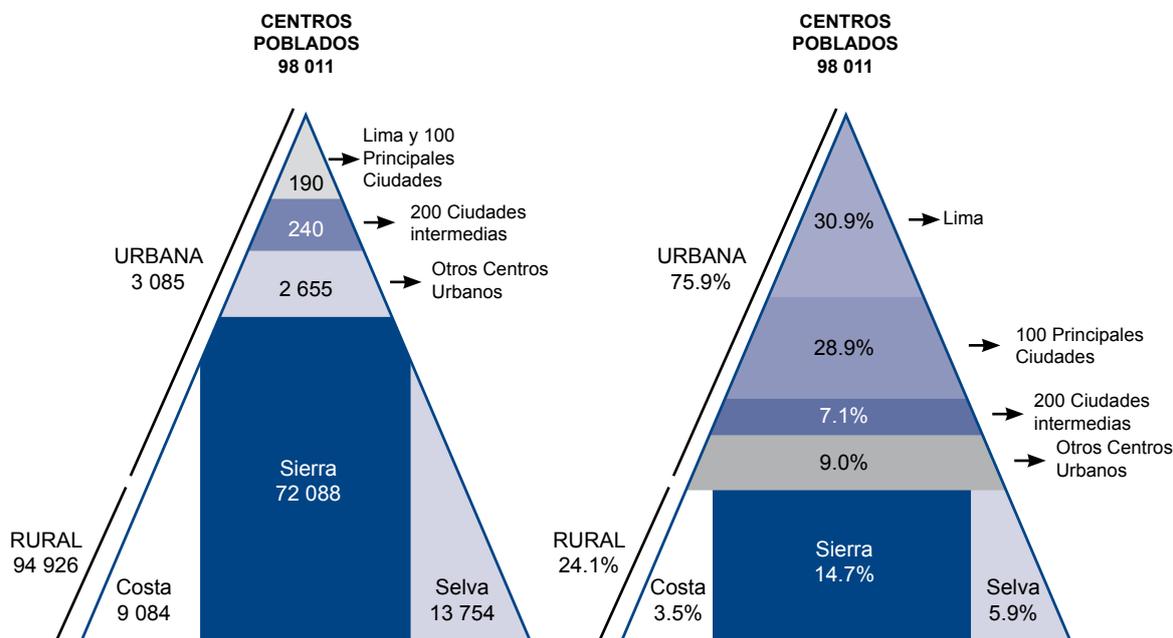
- El 48% de las escuelas se ubica en centros poblados menores⁽⁴⁾ y el 65% se encuentra en ámbitos rurales y dispersos. En dichas zonas se ubica el 84% de familias pobres y el 96% de familias pobres extremas.
- El 45% de las escuelas se ubica a 3 horas o más de distancia de la UGEL.
- El 34% de la población es bilingüe, principalmente quechua y, en menor medida aymara. En la selva hay una variedad amplia de lenguas e idiomas.
- En las áreas urbanas la matrícula de educación secundaria representa el 38% del alumnado total de la educación básica; en cambio en el medio rural solo el 21%. (Ver recuadro en página siguiente)⁽⁵⁾.

b. Resultados educativos. La gran mayoría de los estudiantes evaluados de segundo grado de primaria y de cuarto grado de las escuelas de educación bilingüe intercultural evidencia serias dificultades en el desarrollo de las capacidades lectoras en la lengua originaria. De acuerdo a los resultados de la ECE 2008 se desprende que:

- En comprensión lectora el 53% y el 68% en matemática de los estudiantes 2° grado se encuentra debajo del nivel 1; es decir no logra responder a las preguntas más elementales. Quienes logran niveles satisfactorios de rendimiento son sólo el 5.6% y 6.2% respectivamente.
- Entre los estudiantes de 4° grado de primaria que tienen como lengua materna el quechua, más del 60% se ubica por debajo del nivel 1 en la evaluación en su propia lengua. En los idiomas shipibo y awajún esos porcentajes se elevan a más del 80%. La situación es algo mejor cuando los estudiantes quechua y aymara son evaluados en sus capacidades de comprensión lectora en castellano, pero siguen siendo muy preocupantes entre los estudiantes shipibo y awajún. (Ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 1 Dispersión geográfica dificulta actuar en zonas rurales

CENTROS POBLADOS (CCPP) Y POBLACIÓN SEGÚN ÁREA Y TAMAÑO 2007



FUENTE: INEI – Censos Nacionales Población y Vivienda 2007

Según el último Censo de Población:
 Los ámbitos urbanos albergan al 76% de la población.
 El 97% de los centros poblados está en el área rural; 73% en la sierra rural.
 En promedio, existen 72 hab/centro poblado rural; y en la sierra rural ese promedio es de 57.

Más sobre educación básica rural

- En la educación básica regular (inicial, primaria y secundaria), en las áreas rurales, asisten 2.2 millones de alumnos, trabajan 106 mil docentes y funcionan 44 mil 800 IE.
- De las **36 238** escuelas primarias: **69%** son unidocentes o multigrado. El **45%** de las IE se encuentra a 3 horas o más de la UGEL, en centros poblados menores a/ b/.
- La relación alumnos por profesor son muy parecidas en las áreas urbana y rural; la diferencia es que en las últimas el profesor tiene que trabajar con alumnos de varios grados.
- El **33.9%** de la población es bilingüe: **27%** quechua; **3%** aymara.
- Pocos adolescentes de los centros poblados menores prosiguen la secundaria (sólo en 20% de centros poblados rurales hay oferta secundaria).

a/ La fuente es: Presentación del MED "Primaria Multigrado: Modelo de atención educativa para contextos rurales hispanos y bilingües"

b/ Centro poblado menor: caserío, comunidad campesina o indígena, etc., en la cual funciona una municipalidad delegada (agencia municipal), determinada por el Concejo Provincial, previo conocimiento del Concejo Distrital respectivo.

Gráfico N° 2

Resultados educativos en zonas rurales

	Aymara	Quechua	Awajún	Shipibo
Con comprensión de textos en castellano – Nacional (2° grado)				
Nivel 2	5.5%			
< Nivel 1	52.6%			
Con comprensión de textos en lengua nativa (4° grado)				
Nivel 2	2.0%	5.9%	3.2%	1.7%
< Nivel 1	75.9%	62.9%	86.2%	89.5%
Con comprensión de textos en castellano (4° grado)				
Nivel 2	14.1%	19.2%	2.2%	3.1%
< Nivel 1	35.8%	38.5%	85.1%	84.4%

3. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PROYECTOS DE EDUCACIÓN RURAL Y SU POSIBILIDAD DE APROVECHAMIENTO EN OTRAS ESCUELAS PÚBLICAS

3.1 Ámbito y perspectiva de la propuesta

En el marco del Plan de Trabajo 2009, la Comisión de Visión de Futuro estableció como una de sus prioridades a la educación rural. Dentro del contexto de la búsqueda de los factores claves para el cambio educativo, encontramos, al lado de la deplorable situación de la educación en zonas rurales, una serie de experiencias exitosas. El descubrimiento del impacto de estas experiencias, y la posibilidad de replicarlas y generalizarlas a nivel nacional, nos llenó de esperanzas.

El análisis de estas experiencias, su impacto y acogida en muchas regiones, así como la urgencia de promover y fortalecer la educación rural, y de garantizar su sostenibilidad y generalización nos permitieron establecer tres criterios. Estos criterios, que nos han orientado en la formulación de la propuesta, son los siguientes:

1. No se trata de una propuesta integral de desarrollo de la educación rural. Es una propuesta centrada en el desarrollo de

factores claves, validados en experiencias exitosas, que podrían desencadenar mejoras en los resultados educativos en toda la educación rural. Esos factores son:

- **Organizar un sistema de acompañamiento para la asesoría y capacitación de docentes de escuelas rurales.**

- **Fortalecer la autonomía en las principales decisiones que deben tomar las comunidades y escuelas.**

2. Se tienen en cuenta los mecanismos y procedimientos necesarios que aseguren su sostenibilidad en el tiempo. Especialmente todo lo relacionado con el financiamiento y la sostenibilidad legal.

3. Se enmarca en una perspectiva de políticas compensatorias de acción positiva presentes en la Ley General de Educación y en el Proyecto Educativo Nacional. La Ley de Educación señala: “Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente”⁽⁶⁾.

Desde esta perspectiva de políticas compensatorias, para el Proyecto Educativo Nacional: “Los grupos de población que deben ser atendidos en forma prioritaria y con estrategias diferenciadas son los de

las áreas rurales y en extrema pobreza, con énfasis particular en las niñas así como las personas que experimentan alguna discapacidad”⁽⁷⁾.

Proyecto: Alfabetización Infantil y Formación Pedagógica en Canchis

Este proyecto está a cargo de Tarea. Final del proyecto: luego de 4 años de ejecución. Hay un fuerte aumento del nivel de logro.

Gráfico N° 3
Comunicación Escrita: Producción textos

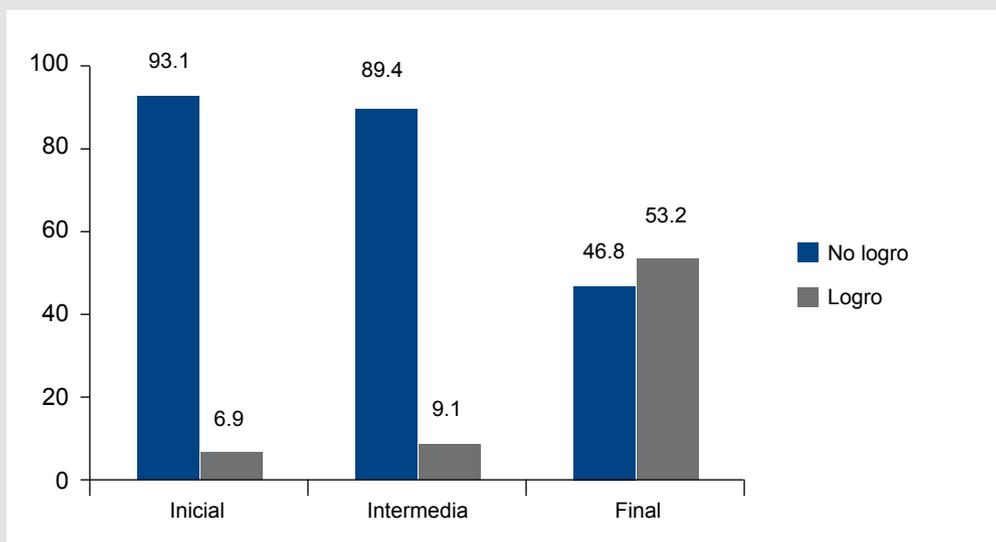
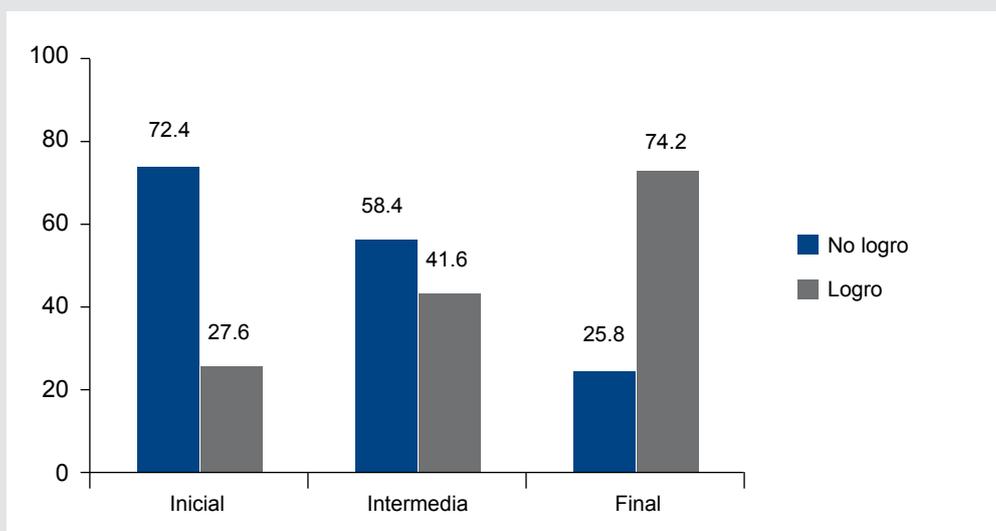


Gráfico N° 4
4° Grado: Castellano
Producción de textos



3.2 Cuatro modelos exitosos

Se han estudiado cuatro experiencias ejecutadas⁽⁸⁾ por organizaciones que apoyan la educación rural o que se realizan por iniciativa particular de la comunidad local o del docente. Ellas son las siguientes:

Redes educativas: son organizaciones que administran un grupo de escuelas, mayormente unidocentes y multigrado. Dependiendo de las características geográficas del área, cada red involucra un número variable de escuelas -entre 10 y 25-. Algunas redes incluyen una escuela secundaria o un instituto superior tecnológico. Entre las experiencias de redes educativas exitosas pueden citarse las de los proyectos:

- Aprender en San Martín. (Ver gráfico 6).
- PROMEB en Piura. (Ver gráfico 12 y 13).
- Fe y Alegría en cinco departamentos. Fuente. IPAE. (Ver gráfico 8).
- Alfabetización Infantil y Formación Pedagógica, promovido por la Asociación Tarea en la provincia de Canchis, Cusco. (Ver gráfico 3 y 4).
- Escuelas Exitosas, promovido por IPAE en ocho departamentos, con alrededor de 60 redes hasta el 2009. (Ver gráficos).

Escuelas de alternancia: funcionan para el nivel secundario y cuentan con servicios de internado donde se atienden dos grupos al año (unos grados durante los primeros quince días del mes y los otros grados los últimos quince días).

Entre las organizaciones que promueven experiencias de alternancia están ProRural y Adeas Qullana en once regiones, además del el Ministerio de Educación. (Ver gráfico 9, 10 y 11).

Escuelas públicas gestionadas bajo modelo de gestión privada: en donde la comunidad asume la administración de la escuela. Es una experiencia ampliamente difundida en los países centroamericanos, siendo El Salvador donde cobró más relevancia mediante la ejecución del programa EDUCO.

Iniciativas de escuelas individuales exitosas:

en el país se dan numerosas experiencias, desconocidas pero exitosas en su gestión y en los resultados académicos obtenidos. Diversos concursos, como el organizado por Interbank, con “Maestro que deja Huella”, y el promovido por Backus “Maestro Digital”, permiten conocer la potencialidad de esas iniciativas, faltando difusión y apoyo por parte del Estado para tener un efecto multiplicador.

3.3 Las claves del éxito

Después de analizar las diferentes experiencias exitosas se llega a la conclusión de que se trata de modelos innovadores de gestión de las escuelas, adaptados al contexto específico en donde actúan. Por tanto, no hay un modelo único de actuación, como tampoco están inspirados en una concepción urbana de funcionamiento de las escuelas. Se trata asimismo de modelos de gestión autónomos. Además de no existir un modelo único, las claves del éxito de los programas exitosos son las siguientes:

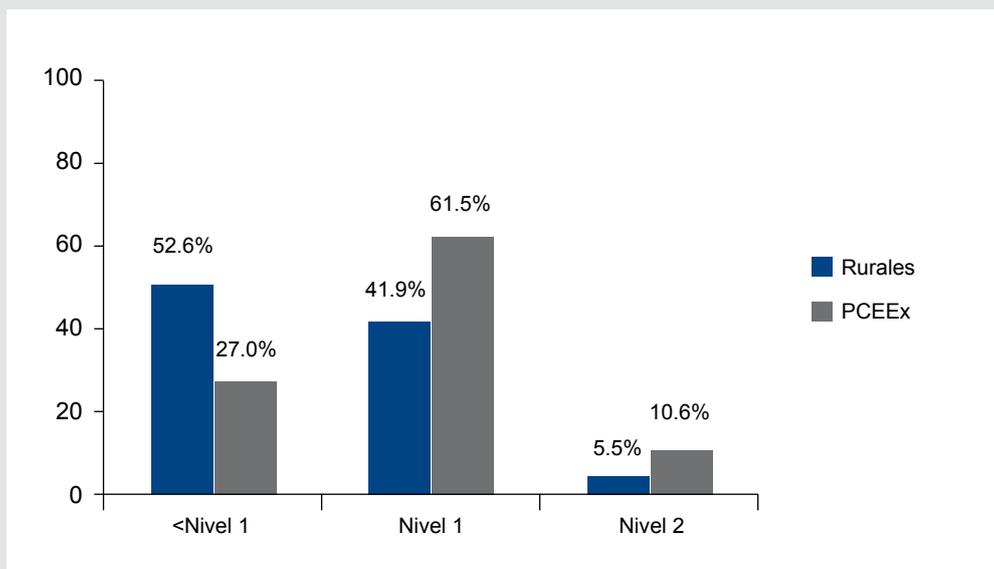
- Autonomía para adaptar, calendarizar, organizar el servicio educativo, seleccionar y evaluar personal, manejar /captar recursos.
- Acompañamiento eficaz para la asesoría, capacitación, validación de materiales, desarrollo de proyectos curriculares, vinculación con padres de familia y monitoreo.
- El acompañamiento lo realiza un equipo cercano a las escuelas compuesto por seis a ocho personas para una red de aproximadamente 20 a 25 escuelas.
- Adecuar el currículo poniendo énfasis en lo fundamental: la formación para el trabajo, la comunicación, las matemáticas, contenidos asociados a la realidad, valores y ciudadanía.
- Materiales educativos adecuados, suficientes y adaptados a las necesidades de los estudiantes y las metas de formación.
- Mínima ineficiencia académica. Apoyo a la expansión de la oferta de educación inicial.
- Compromiso de la comunidad con los objetivos y la gestión de la escuela.
- Apoyo temporal de la cooperación y donaciones hasta dar sostenibilidad al desarrollo institucional.

Programa Construyendo Escuelas Exitosas de IPAE

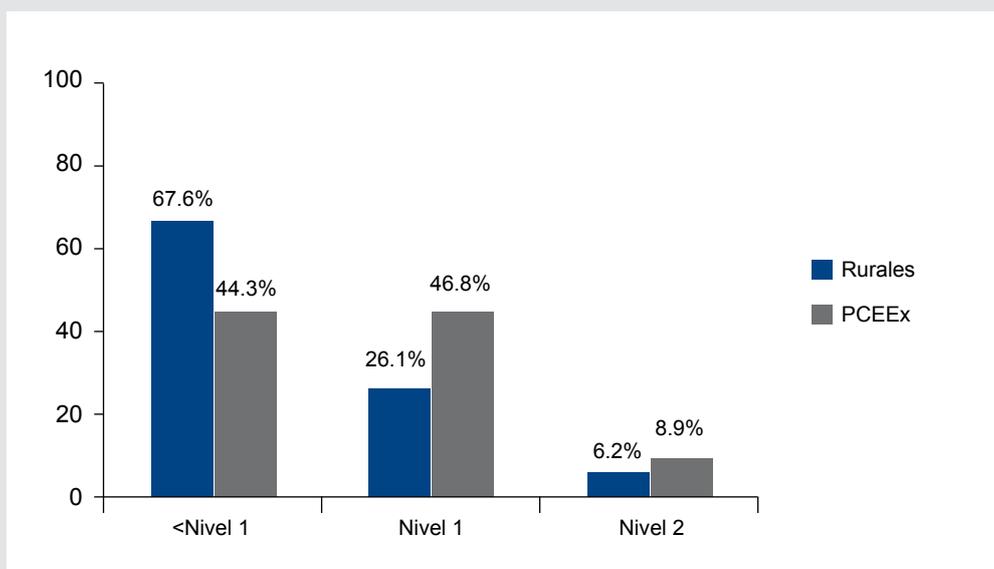
Programa Construyendo Escuelas Exitosas. Compara resultados de 111 de 226 IE que conformaban el Programa en el 2008, con los obtenidos por escuelas rurales en la ECE 2008.

Gráfico N° 5

Estudiantes de 2° grado Resultados en Lectura. ECE 2008



Estudiantes de 2° grado Resultados en Matemática. ECE 2008



3.4 Principales dificultades.

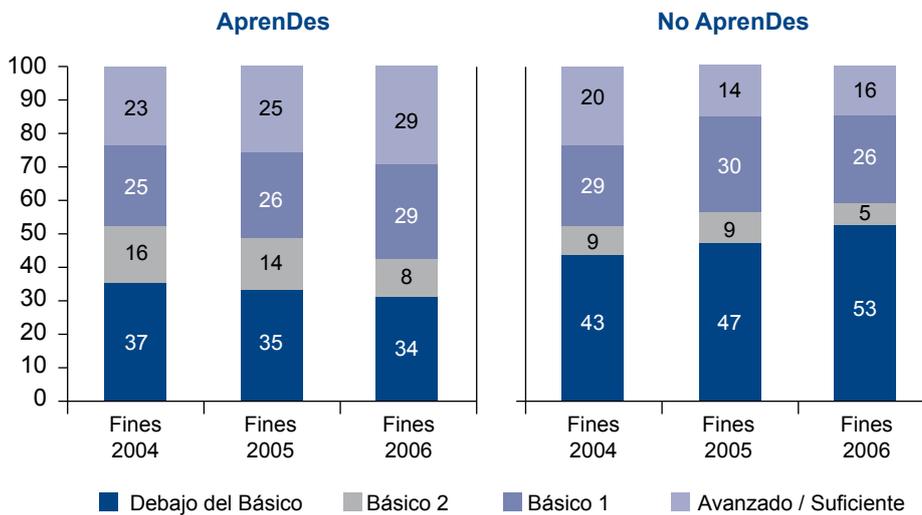
Las principales dificultades que ponen en peligro la sostenibilidad y expansión de estas experiencias exitosas son las siguientes:

- Normativas. Legislación poco adecuada para el desarrollo y apoyo a modelos flexibles e innovadores de educación rural. Incentivan escasamente la conformación de redes educativas, no permiten una modalidad de contratos que facilite asegurar los profesores necesarios para el inicio del año escolar. En

el caso de las escuelas de alternancia los profesores son pagados por 24 horas siendo su trabajo efectivo mayor de 40 horas a la semana.

De sostenibilidad. No hay presupuesto público para financiar la organización de un servicio de acompañantes, capacitar a los maestros, producir material educativo. La financiación depende de la cooperación internacional y de las empresas privadas. Es solo para el año 2010 que el presupuesto por resultados está considerando recursos para el acompañamiento.

Gráfico N° 6
Proyecto ApreNDes
Rendimiento en Comunicación Integral 3° grado

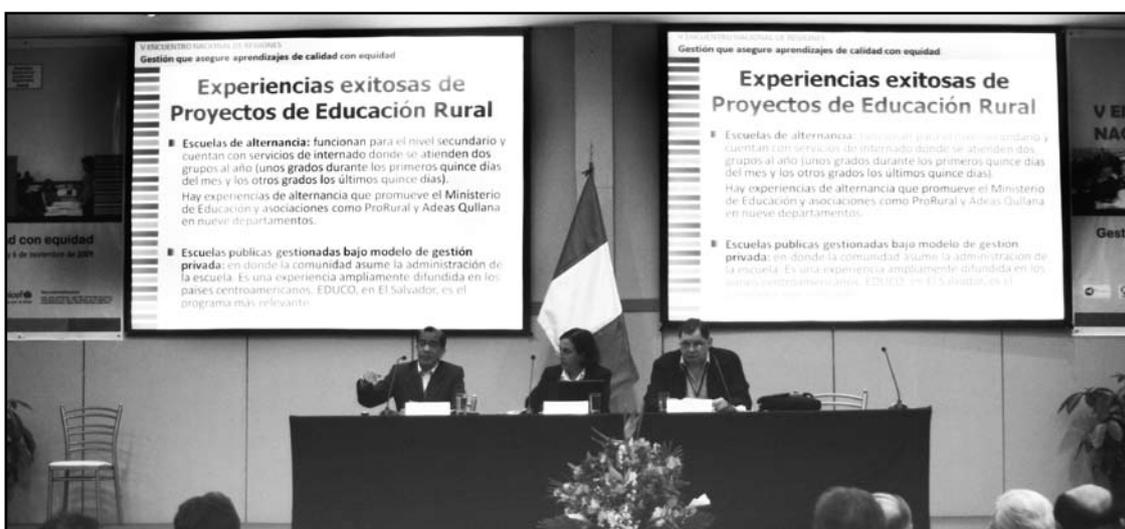


Fuente: Proyecto ApreNDes. La evaluación y el impacto de sus resultados.

II. LA PROPUESTA

Esta propuesta del CNE para el desarrollo de la educación rural contiene el Anteproyecto de Ley, el Proyecto de Reglamento y la Exposición de Motivos, documentos que forman parte del anteproyecto de Ley y que le da el fundamento jurídico imprescindible. Los anteproyectos de Ley y de Reglamento han sido enriquecidos con los aportes de los participantes del V Encuentro Nacional de Regiones, realizado los días 5 y 6 de noviembre de 2009.

A continuación, un fragmento del discurso brindado por el consejero León Trahtemberg, miembro de la comisión de Visión de Futuro, antes del inicio de la presentación de la propuesta, la que estuvo a cargo del consejero Hugo Díaz, vicepresidente del CNE.



“Lo que la Comisión de Visión de Futuro del CNE se pregunta en cada una de sus actividades, a la luz de la historia de la educación peruana y sus resultados, es ¿qué tenemos que hacer? ¿Más de lo mismo, quizás, poniendo un poco más de plata sabiendo que eso no funciona?, ¿O ser realmente innovador? ¿Esto significa simplemente mejorar un poquito lo ya existente?, ¿o significa generar un verdadero cambio?”.

“Después de reunirnos con decenas de expertos en educación rural, y de haber reflexionado sobre el tema llegamos a la conclusión – que además es de puro sentido común- que las comunidades rurales reclaman:

- Tener un profesor a tiempo para cada lugar a principio de año y hasta fin de año, eso es lo que todos quieren.
- Un profesor adecuado a su realidad, que hable el idioma nativo, que conozca y domine la metodología necesaria para el aula multigrado.
- Autonomía, es decir, no tener que estar viviendo sujetos a normas fabricadas hace no se sabe cuánto tiempo y por quien. Normas que se aplican en otras realidades del Perú pero que en las zonas rurales muestran total incompatibilidad con la realidad de cada una de las noventa mil.
- Acompañamiento. En muchos lugares el profesor está solo todo el año, en otros a lo más hay dos docentes o tres. Si no tienen un acompañamiento a cargo de expertos se quedan sin posibilidades de mejora y de poder solucionar algunos problemas”.

(Sigue en la siguiente página)

“Cuando uno presenta estos proyectos, inmediatamente surge el problema: “pero, ¿cómo sería?”, “cómo va a pasar la plata”. Por ahora olvidemos la parte del mecanismo, simplemente tratemos de imaginar si nos parece comprensible, interesante y viable un planteamiento que empodera a la comunidad y le permite decidir lo que tenga que decidir sobre la educación de sus hijos. Algunos dirán “Ya estamos descentralizando, ya no hay gobierno central, porque ahora son las regiones. Las regiones tienen en promedio tres mil o cuatro mil colegios, van a tener el mismo problema del Ministerio pero en menos escala. Hay regiones que tienen como 800 colegios rurales y ni siquiera los pueden visitar a todos una vez al año. Entonces ¿por qué no garantizar que cada comunidad se juegue su futuro en función de sus propios actos, y no del gobierno central, del gobierno regional? (...)”.

“Lo único que les pido es que antes de confrontarse con los procedimientos, nos confrontemos primero con la idea: ¿tiene sentido o no tiene sentido?, ¿nos parece sensato o no? Después veremos cómo afinar el procedimiento”⁽⁹⁾.

1. LEY PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN ZONAS RURALES

Artículo 1º.- Concédase atención sectorial prioritaria al desarrollo de la educación en zonas rurales y dispóngase la adopción de medidas que aseguren la participación de las comunidades rurales en el proceso educativo de sus niños y niñas para asegurar el respeto a su identidad cultural y la prestación de un servicio educativo integral, de calidad y con equidad.

Artículo 2º.- En zonas rurales, las comunidades son competentes para:

- a. Participar en la selección del personal docente y solicitar a la Unidad de Gestión Educativa Local que extienda por un año adicional el contrato de los docentes de su circunscripción si su desempeño ha sido satisfactorio el año anterior.
- b. Proponer a la Unidad de Gestión Educativa Local, por causal de necesidad de servicio, la reasignación del personal docente nombrado de su circunscripción.
- c. Elegir el Servicio de Acompañamiento Pedagógico proveedor de asesoría y capacitación que requieran para mejorar la calidad del servicio educativo.
- d. Asegurar la participación de los padres de familia en las instancias de gestión educativa.
- e. Asumir las funciones de apoyo a la gestión del director o del docente, así como los

deberes y derechos del Consejo Educativo Institucional - CONEI y de la Asociación de Padres de Familia.

- f. Elegir la red educativa a la que quiere pertenecer.
- g. Representar a las instituciones educativas de la comunidad ante la Unidad de Gestión Educativa Local para efectos de la elección y supervisión del Servicio de Acompañamiento.

Artículo 3º.- En zonas rurales, las instituciones educativas son competentes para:

- a. Decidir el calendario y horario escolar. El calendario deberá programarse entre el 2 de enero y el 30 de diciembre y deberá cumplir con el mínimo de horas de actividad educativa anual de conformidad con las normas vigentes.
- b. Diversificar el currículo, adecuándolo a las características del entorno rural donde se desarrolla la comunidad y a las necesidades de sus estudiantes.
- c. Reconocer a favor del director, autonomía para definir los aspectos técnico - pedagógicos que, en el marco de experiencia rural, se requieran para asegurar el desarrollo educativo.
- d. Definir los aspectos administrativos debiendo, en lo que corresponda, coordinar con la comunidad tales decisiones.

Las instituciones educativas que integran redes, comparten las competencias que esta Ley les reconoce a estas últimas.

Costos del fracaso escolar en áreas rurales

Matrícula en primaria rural	1 328 000 estudiantes
Costo anual por alumno primaria	S/. 959
Repitentes y abandonados en primaria rural	22%
Número de repitentes y abandonos	292.2 estudiantes
Costo de la repetición y abandono incluido el costo de repetir un año más en el mismo grado	S/. 445.7 millones

Opiniones de los representantes regionales sobre la propuesta de Educación Rural

Durante el taller que siguió a la presentación de la propuesta en el V Encuentro Nacional de Regiones, algunos participantes opinaron sobre la propuesta en general y sobre algunos aspectos de la misma.

Edwin Torres (Piura): A partir del año 2000 se inició en Paita una red educativa, la de Vichayay, y la educación a distancia. Tenemos ya varias promociones estudiando en la universidad. Estas experiencias nos dicen que sí es posible, lo que plantean ahora no es novedad. Lo que hay que agradecer es que habrá presupuesto, pero sí se da la elección en la comunidad de los representantes de la comunidad para la red, y se elabora el PEI y el PCC de la red.

Representante de Cusco: Habría que trabajar las condiciones previas para garantizar que esto sea posible, estamos suponiendo que las redes funcionan. Debe haber CONEI fortalecidos; comunidades sensibilizadas y comprometidas con roles claros, involucramiento de otros sectores (Salud, Justicia y municipios) para hacer un trabajo interdisciplinario que requiere presupuesto.

Baltazar Lantarón (Ica): Hay que tener en cuenta el sistema de incentivos. En Ica, los niños reciben su refrigerio. Los docentes trabajan 3x1 semanal. Llegamos a 2600 horas y no son internados. Ahí hay motivación al docente. Hay que construir viviendas dignas para ellos. Salud nos ha tomado la delantera, hasta puede atenderse toda su familia. Podríamos copiar los CLAS para educación, es más sencillo porque hay un antecedente.

Jaime Fartolino (Loreto): Primero, la comunidad y la zona de Samiria ha erigido las redes. Segundo, el problema de normatividad. Esta comunidad ya elige a sus docentes con indicadores de evaluación, relacionado con el acompañamiento. Pero proponen que el especialista itinerante que viva un mes en una red o IE. Esta propuesta es correcta en la medida que se empuje a su formalidad.

Artículo 4°.- Dispóngase la implantación progresiva en las zonas rurales, a nivel nacional, de un Servicio de Acompañamiento Pedagógico, que opere de forma desconcentrada, continua e itinerante, con la finalidad de ofrecer soporte curricular, metodológico, de gestión y de capacitación a las instituciones educativas y a sus docentes.

El Servicio de Acompañamiento Pedagógico se presta a instituciones educativas individuales o agrupadas en red. Es financiado por el Estado y está a cargo de equipos de acompañantes debidamente seleccionados y formados que trabajan para el Estado o para una entidad educativa privada, previamente acreditada para prestar este servicio.

Artículo 5°.- El Servicio de Acompañamiento se financia:

- a. Con recursos del tesoro público.
- b. Con las economías que se generan por la reducción de la repetición y abandono escolar.
- c. Con la racionalización de la matrícula de los institutos superiores pedagógicos.
- d. Con recursos del canon, sobrecanon y regalías.

En adición a lo indicado, se podrán utilizar recursos provenientes de las organizaciones sociales, las empresas privadas y, en general, de otras fuentes cooperantes, cuyos aportes están regidos por acuerdos y gozan de los beneficios tributarios que contemple la ley.

Artículo 6°.- Corresponde a las direcciones regionales de Educación y las unidades de gestión educativa local:

- a. Contribuir en el proceso de fortalecimiento de capacidades de las comunidades rurales.
- b. Difundir información de las experiencias de gestión educativa más exitosas, así como del Servicio de Acompañamiento Pedagógico que se desarrolla en su circunscripción, con la finalidad de que las comunidades opten

- por adherirse a ellas de manera informada.
- c. Realizar el seguimiento y evaluación del funcionamiento de los Servicios de Acompañamiento Pedagógico que operen en su ámbito territorial.

Artículo 7°.- Las redes educativas son un factor determinante en el desarrollo de capacidades docentes y en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Su fortalecimiento, ampliación y sostenibilidad técnica y económica en zonas rurales constituye una prioridad sectorial.

Las redes educativas se conforman a iniciativa estatal, de las comunidades o, de organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta los contextos socioculturales y geográficos. Adquieren vigencia legal desde el momento de su inscripción en la Unidad de Gestión Educativa Local que les corresponde.

Disposiciones complementarias transitorias

PRIMERA.- Autorizar a las direcciones regionales de Educación o las que hagan sus veces, a emitir las normas complementarias que requieran para garantizar la implementación de lo dispuesto en la presente Ley, teniendo en consideración el Proyecto Educativo Regional y el desarrollo de las experiencias exitosas propias.

SEGUNDA.- Cuando las comunidades no asuman la gestión de sus escuelas, el Estado seguirá a cargo de las mismas.

Disposición complementaria derogatoria

ÚNICA.- Deróguense, modifíquense o déjense sin efecto, según corresponda, las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente Ley.

Disposición complementaria final

ÚNICA.- Encárguese al Ministerio de Educación para que en un plazo de 60 (sesenta) días calendario apruebe el Reglamento de la presente Ley.

Costos de ineficiencia académica Vs. Organización de equipo de asesoría

Gráfico N° 7

	Nuevos Soles
Costo de repetición y retiro por c/20-25 IE	671,300 a/
Costo de administración de una Red de 2,000 alumnos	350,000 b/

El costo total del acompañamiento solo representa el 0.15% del PBI. Con ese porcentaje se estaría mejorando sustantivamente la calidad y eficiencia de 2.2 millones de alumnos de la educación rural.

- a/ Incluye el costo de ocupar al año siguiente una plaza del estudiante que repite. Se toma como referencia una matrícula de 2000 alumnos de los cuales 260 son repitentes y 180 abandonos.
- b/ Promedio proyectado a partir de los costos de las redes de IPAE y Fe y Alegría.

¿Por qué una ley?

¿Por qué la propuesta para la promoción del desarrollo de la educación rural necesita una ley? Esta pregunta ha acompañado casi todo el proceso de elaboración y discusión de la propuesta. A continuación, les presentamos un extracto de un documento presentado por el doctor Gustavo Adrianzén, consultor que preparó la propuesta legal, que nos ayudará a respondernos esta pregunta.

“... Lo más importante es que la propuesta regula cuestiones que no están comprendidas en normas educativas específicas o que amplía a las mismas, nos referimos por ejemplo a la Ley General de Educación, Ley del Profesorado, Ley de la Carrera Pública Magisterial, Ley de APAFAS, Ley del Canon, y a la Ley General de Comunidades Campesinas, entre otras, las cuales por su nivel jerárquico sólo pueden verse modificadas o ampliadas o complementadas por normas de igual nivel”.

“Plantear competencias educativas para las comunidades e instituciones educativas en zonas rurales; institucionalizar por primera vez el servicio de acompañamiento pedagógico, su financiamiento, el régimen diferenciado de los denominados acompañantes; la institucionalización de las redes educativas, sus integrantes y competencias; así como el reconocimiento de la obligación de rendir cuentas y el reconocimiento por hacerlo, son cuestiones que al ser innovadoras exigen introducirse en el ordenamiento legal por medio de disposiciones del más alto nivel jerárquico”.

“Finalmente, este nivel normativo (ley), asegura la sostenibilidad de la Propuesta. Por estos motivos nuestra sugerencia, es por tanto, que la Propuesta sea aprobada por Ley y que esta sea debidamente reglamentada por el sector educación...”.

2. PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN ZONAS RURALES

Artículo 1º. - Objeto y fines

Establecer las disposiciones complementarias para la promoción del desarrollo de la educación rural, de conformidad con la Ley N° ----*, asegurando la participación autónoma de las comunidades en la gestión de las instituciones educativas públicas y la implementación de un servicio de acompañamiento pedagógico que proporcione a los docentes el soporte técnico – pedagógico que requieran.

Artículo 2º.- Ámbito de aplicación

Están sujetas alodispuesto en la presente norma, en el ámbito de sus respectivas competencias, las instituciones que seguidamente se indican:

- a. El Ministerio de Educación.
- b. Las direcciones regionales de Educación.
- c. Las unidades de gestión educativa local.
- d. Los servicios y equipos de acompañamiento.
- e. La redes educativas.
- f. Las instituciones educativas.

Artículo 3º.- Autonomía

La autonomía de la cual gozan las comunidades e instituciones educativas en las zonas rurales se ejerce sin mediar interferencias y, cuando lo requieren cuentan con el apoyo de las direcciones regionales de Educación y unidades de gestión educativa local, según sea el caso.

El derecho de elegir el servicio de acompañamiento pedagógico que se desea recibir, contemplado en el artículo 2º, inciso c de la Ley N° ----, es comunicado por escrito a la Unidad de Gestión Educativa Local a la cual pertenece.

Las comunidades que decidan que sus instituciones educativas conformen o se integren a una red, deberán informarlo a la unidad de gestión educativa local correspondiente.

Las direcciones regionales de Educación y las unidades de gestión educativa local, según corresponda, coordinan con las comunidades la adopción de acciones de personal que afecten a los docentes de sus instituciones educativas.

Artículo 4º.- Del servicio de acompañamiento pedagógico

- 4.1 El Ministerio de Educación, a través del Viceministerio de Gestión Pedagógica, dicta los lineamientos básicos para el funcionamiento del Servicio de Acompañamiento Pedagógico, teniendo en consideración lo dispuesto en la Ley N°----- y este Reglamento. Corresponde a las direcciones regionales de Educación, en observancia a los lineamientos nacionales, emitir las medidas pertinentes para su región.
- 4.2 Las instancias competentes del Sector Educación, de conformidad con sus competencias específicas, aseguran la sostenibilidad técnica y presupuestal del servicio de acompañamiento pedagógico.
- 4.3 Antes del inicio del año escolar, se ejecuta una campaña de sensibilización dirigida a comunidades y docentes, con la finalidad de dar a conocer los fines, objetivos y metas del funcionamiento del Servicio de Acompañamiento Pedagógico.
- 4.4 El Servicio de Acompañamiento Pedagógico se brinda mediante equipos de profesionales de las direcciones regionales de Educación, de las unidades de gestión educativa local o de organizaciones especializadas de la sociedad civil, previamente acreditados, teniendo en consideración lineamientos básicos establecidos por el Viceministerio de Gestión Pedagógica.
- 4.5 Las direcciones regionales de Educación y las unidades de gestión educativa local aseguran el soporte administrativo – pedagógico para el funcionamiento del Servicio de Acompañamiento Pedagógico en su circunscripción.

* El número de la ley depende del que se le asigne a la propuesta.

Los representantes regionales y la autonomía de las comunidades

Algunas de las intervenciones fueron:

Elena Sánchez (Cajamarca): La organización comunal ya existe, y conocemos que más del 65% de escuelas son rurales, y constantemente son los padres de familia quienes se preocupan por la creación y mantenimiento de escuelas en sus comunidades. ¿Qué falta ahora? ¿Un instrumento legal para ratificar este ejercicio que se desarrolla? La mayoría de padres tiene problemas con sus profesores, y si se les diera la autonomía para elegir profesores ya no debieran producirse esos conflictos y se liberaría la carga de las UGEL.

Representante de San Martín: Las comunidades campesinas y nativas están organizadas de forma que responden a las necesidades de la comunidad. El problema es la capacidad de seleccionar y evaluar sus maestros, pero con la CPM y la normatividad existente ¿será posible? Porque tal vez la comunidad requiere algún tipo de profesor que no cumple con la norma. El maestro desde la formación inicial debe estar muy conectado con la realidad rural, ya que los docentes que actualmente egresan no tienen conocimiento de esta realidad.

Representante de Ucayali: En el oriente hay lluvias hasta marzo, esto no permite cumplir con el año escolar. Abril – Marzo, sería el año escolar. La flexibilidad para definir calendario es importante para nosotros. Hemos ido el dos de abril a las instituciones educativas y nadie había iniciado, y los docentes eran nombrados. ¿Cómo recuperar ese tiempo? También está el problema de contratos, muchos docentes inician en mayo.

Marco Antonio Soto (Colcabamba): Tendríamos que aprender de los CLAS (Salud), ya que es la comunidad que elige junto con otras autoridades en un sistema de representación. Desde las escuelas se tendría que ver cómo las comunidades pueden elegir a sus maestros.



Artículo 5º.- De los acompañantes

El número de acompañantes que integran el Servicio de Acompañamiento Pedagógico dependerá de la cantidad de instituciones educativas a asistir y las distancias entre éstas. Las direcciones regionales de Educación, las unidades de gestión educativa local, deben asegurar que al menos dos veces al

mes sean visitadas las instituciones educativas por los acompañantes a su cargo.

Cuando corresponda, se deberá de asegurar a favor de los acompañantes el pago de sus remuneraciones referidas a horas efectivas de clases.

Artículo 6°.- De la selección de los acompañantes

La incorporación a los equipos responsables del Servicio de Acompañamiento Pedagógico se produce mediante concurso público y se concreta mediante acuerdo a plazo determinado.

El concurso público de selección para la contratación de docentes acompañantes en zonas rurales se lleva a cabo de conformidad con las normas que emitan las direcciones regionales de Educación, teniendo en consideración los principios de legalidad, transparencia y simplificación administrativa.

Las evaluaciones aseguran que los seleccionados posean idoneidad para el ejercicio del cargo, equilibrio y madurez personal, dominio de la cultura y realidad regional, empatía e identificación con la educación rural y, cuando corresponda, dominio de la lengua materna de las comunidades donde se prestará el servicio.

Artículo 7°.- La atención por áreas de conocimiento

El Viceministerio de Gestión Pedagógica, en coordinación con las direcciones regionales de Educación, establece las áreas de conocimiento prioritarias a ser objeto de atención preferente, pero no exclusiva, por parte de los acompañantes, quienes deberán de demostrar dominio de dichas áreas de competencia.

Artículo 8°.- La provisión presupuestal y el pago a los docentes

Las unidades de gestión educativa local de zonas rurales incluyen en sus documentos de gestión presupuestal una adecuada asignación de recursos para asegurar la implementación del Servicio de Acompañamiento Pedagógico, teniendo en cuenta la cantidad de las instituciones y redes educativas, la dispersión geográfica entre las mismas y el número de docentes y alumnos a ser atendidos.

Artículo 9°.- De los convenios de gestión

Las unidades de gestión educativa local quedan autorizadas a suscribir convenios con organizaciones especializadas de la sociedad civil, para que se encarguen de ejecutar el Servicio de Acompañamiento Pedagógico en sus respectivas circunscripciones; en estos casos se obligan a conferirles una asignación anual por la prestación del servicio.

Artículo 10°.- De la rendición de cuentas

Las organizaciones y docentes que presten el Servicio de Acompañamiento Pedagógico en instituciones o redes educativas rurales quedan obligados a rendir cuentas por el cumplimiento de los objetivos institucionales y los resultados obtenidos, ante las autoridades competentes y ante la comunidad.

Las redes de gestión no estatal se regirán por las características específicas de sus convenios.

Artículo 11°.- De la gestión

Las direcciones regionales de Educación y las unidades de gestión educativa local brindan soporte pedagógico e institucional a las redes educativas ubicadas en zonas rurales para asegurar su funcionamiento. Monitorean y evalúan el servicio que brindan, adoptando las medidas que incentiven la mejora sostenida en la calidad y equidad del servicio educativo o corrijan las deficiencias detectadas. Pueden intervenir transitoriamente en la gestión.

Artículo 12°.- De la contratación y nombramiento del personal docente

El Ministerio de Educación, las direcciones regionales de Educación y las unidades de gestión educativa local, en el ámbito de sus competencias, aseguran que antes de la finalización del año escolar hayan concluido los procesos de contratación y nombramiento de docentes para el año siguiente en las zonas rurales.

Síntesis de la propuesta

El consejero Hugo Díaz, vicepresidente del CNE, concedió una entrevista a la radio Súper Cadena de Huancavelica, donde hizo una síntesis de la propuesta del CNE para la Educación en zonas rurales. Les presentamos la versión publicada en el Boletín Informativo del CNE().*

Darle mayor autonomía a las escuelas y a las comunidades, así como establecer un sistema de acompañamiento para los profesores rurales, son los principales fundamentos de la propuesta del Consejo Nacional de Educación (CNE) para contribuir a superar los problemas de la educación rural. Díaz explicó que el primer paso para iniciar este cambio pasa por “destrabar la normatividad para lo cual se tiene preparado un proyecto de ley y su respectivo reglamento”. El especialista mencionó que, a través de este mecanismo, es posible que las propias escuelas y comunidades decidan su futuro.

Asimismo, dijo que para construir esta propuesta se analizaron experiencias exitosas en el país como las de Fe y Alegría, la Asociación Tarea, Escuelas de Alternancia, Escuelas Exitosas de IPAE, la experiencia de Promeb, que cuenta con el apoyo de la cooperación canadiense y el proyecto Aprende que cuenta con el apoyo de la cooperación americana. “En todas ellas hay claves de éxito como: la autonomía de los centros educativos, el acompañamiento pedagógico de un grupo de especialistas que viven cerca de las escuelas, y el énfasis en la diversificación del currículo –básicamente orientado a la formación para el trabajo, matemática, lenguaje y ciudadanía–”, sostuvo.

También indicó sobre el acompañamiento pedagógico que “poner en funcionamiento una red de veinte escuelas, con un servicio de maestros acompañantes que se dediquen a los profesores permanentemente, costaría 350 mil soles. Generalizando la experiencia en todo el área rural la inversión representa el 0,15% del PBI y los beneficios son obvios, ya que se atendería a dos millones 200 mil estudiantes rurales”.

Finalmente, el consejero mencionó que la propuesta viene recibiendo aportes de los directores regionales, de la sociedad civil, y de especialistas en el tema, los mismos que participaron en el V Encuentro Nacional de Regiones, y que tuvieron la oportunidad de enriquecer este documento. “Luego de este proceso, se estructurará la propuesta definitiva para presentarla entre las autoridades de gobierno y los candidatos a los gobiernos regionales y la presidencia en las próximas elecciones”, agregó Díaz”.

(*) Boletín Informativo del CNE. Año 5. N° 1367. 20 de noviembre 2009.



Artículo 13º- Del reconocimiento

Las instancias de gestión educativa descentralizada del Sector fomentan en las zonas rurales la participación de la comunidad educativa, la transparencia de la gestión y una cultura de responsabilidad y reconocimiento

que, en el último caso, corresponderá a las redes e instituciones educativas cuyos alumnos demuestren rendimientos en el aprendizaje mayores a los del año anterior o a los alumnos del resto de la circunscripción.

Acompañamiento y redes educativas

Entre las intervenciones sobre el tema, durante el V Encuentro Nacional de Regiones, se reproducen las siguientes:

Representante de Piura: En La Matanza – Morropón se ha montado una red que nació por iniciativa propia de docentes para ver el currículo y luego, al llegar el PROMEB han obtenido buenos resultados. Esta red se espera que luego sea replicada en otras zonas.

Liliana Rosales (Pasco): Las redes son heterogéneas (diversas lenguas y dialectos, analfabetismo). Las comunidades no saben qué es la red. Es necesario crear condiciones para que cada pueblo asume su responsabilidad de forma consciente. El acompañamiento es importante para lograr objetivo. Se necesita personas capacitadas en el idioma local.

Representante de Madre de Dios: La red es una necesidad, debe haber diversos modelos de acuerdo a las zonas del país. Un problema para las redes es la dispersión. En zonas de distancia debe haber otro sistema de red. El acompañamiento no solo debe ser presencial, es necesario buscar otros medios: radial, electrónico, paneles solares, etc.

Representante de Piura: Las experiencias de acompañamiento en el país no pasan solo por reclutar gente y ponerla a disposición del servicio. Creo que se requiere un programa de formación de acompañantes que de una certificación. Debemos comprender el acompañamiento como la asistencia técnica especializada al docente en temas pedagógicos, no es visitar al docente para monitorearlo como a veces lo entienden las autoridades del MED.

Representante de la DRE Loreto: Es importante la itinerancia. Que el facilitador esté cerca del profesor. El Estado debe garantizar la formación de estos acompañantes, no hay oferta. Asegurar preparación técnica y personal.

Representante de Yauyos: Hoy tenemos redes, pero falta institucionalidad. No tienen recursos. Establecer redes obligatoriamente para que sirvan para otras cosas más. El Acompañamiento debe estar inserto en redes.

Representante de Ucayali: El Gobierno Regional tiene un PIP que entra a partir de ApreDes. Ya hay equipos de acompañamiento con financiamiento del Gobierno. Regional. Son docentes que han tenido éxito en la región y también han sido capacitados.

Baltazar Lantarón (Ica): Una función de las redes sería el acompañamiento.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE PROMOCIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN RURAL



La Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, en su artículo 7 establece que: “El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes (...).”

El texto constitucional de 1993 prevé en el artículo 13 que los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo. De manera puntual establece en el artículo 17 que el Estado fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.

La Constitución en el Artículo 89 dispone además, que las comunidades campesinas

y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Asimismo indica que son autónomas en su organización dentro del marco que la ley establece y, que el Estado respeta su identidad cultural.

El Convenio 169 de la OIT, afirma en su artículo 7, inciso 2, que el mejoramiento de las condiciones de educación de los pueblos indígenas deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. El mismo convenio internacional prevé en su Artículo 27 inciso 1 que los servicios educativos destinados a estos pueblos deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. En el inciso 2 se precisa que la autoridad competente deberá asegurar la participación de estos pueblos en la formulación y ejecución de programas de educación; y, en el inciso 3 que, los gobiernos deberán reconocer su derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con ellos y que deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

La Ley General de Educación en su artículo 19, en concordancia con los tratados internacionales sobre la materia y la Constitución Política, establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Para ello establece programas especiales que garanticen igualdad de oportunidades y equidad de género en el ámbito rural y donde sea pertinente.

Alas disposiciones legales referidas se deben de agregar los artículos 14 y 15 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley N° 27337, los cuales además de reconocer el derecho a la educación en favor de ellos, indican que el Estado asegura la gratuidad pública de la enseñanza para



quienes tienen limitaciones económicas, y, agrega que debe de garantizar que la educación básica comprenda el respeto a la propia identidad cultural, al idioma, a los valores nacionales y los valores de los pueblos y culturas distintas de las propias.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha informado al Perú que su informe CERD/C/PER/CO/14-17 presentado no responde, con cabalidad y detalles, a todas las disposiciones de la Convención, por ello alcanza sus observaciones finales. Entre éstas se pueden leer algunas que por su notable importancia nos deben llevar a reflexión. “16. El Comité siente preocupación por el goce restringido de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los pueblos indígenas y comunidades afroperuanas en particular con respecto a la vivienda, la educación, salud y empleo, a pesar del crecimiento económico que ha vivido el Estado parte”. “18. (...). Asimismo, si bien el Comité toma nota con agrado de los esfuerzos por la creación de un sistema de educación bilingüe, al Comité le preocupa la falta de aplicación en la práctica del sistema bilingüe intercultural”.

A esta línea de pensamiento se suman con acierto el Acuerdo Nacional y el Proyecto Educativo Nacional, instrumentos que definen en apoyo de la educación rural un trato preferencial y prioritario, y que es

menester promover mediante acciones legislativas concretas en su favor.

En concordancia con lo expresado, el “Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010”, tiene como “Objetivo Estratégico 2: Ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años de edad”. Las cifras contenidas en el referido Plan respecto de la educación en zonas rurales son muy desalentadoras y, es por ello que resulta urgente intervenir en favor de sus niños y adolescentes, con la finalidad de lograr alcanzar los ambiciosos objetivos trazados para el año 2010⁽¹⁰⁾.

Por otra parte, la Constitución Política del Perú en su artículo 188° señala que la descentralización es una política permanente de Estado, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país y significa transferencia de poder, competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Es obligatoria y se realiza por etapas en forma progresiva.

En este marco, la Ley General de Educación señala que la gestión del sistema educativo nacionales descentralizada y que la aplicación de la Ley se efectúa en concordancia con el proceso de descentralización del país.

La descentralización educativa debe darse como un proceso que aborde y contribuya a la solución de los problemas que aquejan a la educación peruana. Entre los principales problemas tenemos el de la inequidad en el acceso y la calidad de la educación, especialmente en las zonas rurales; la falta de democracia en la escuela rural; la carente participación de las comunidades en el proceso educativo; y la ausencia de los enfoques de equidad de género, interculturalidad y de derechos humanos.

La Ley que se propone justamente incide en dos elementos que se consideran imprescindibles para sentar las bases del proceso sostenible de desarrollo educativo en las zonas rurales, que sería promotor de una educación rural de calidad y equidad; nos referimos a la autonomía de las comunidades campesinas, nativas, amazónicas y afroperuanas y de las propias instituciones educativas de su jurisdicción para adoptar acciones de gestión institucional y pedagógicas, atendiendo a su realidad y necesidades locales; así como a la implantación y financiamiento de un servicio de acompañamiento educativo rural que asegure el logro de los objetivos técnico – pedagógicos que este nuevo impulso requiere.

El descrito constituye el primer paso de un proceso que debe desarrollarse con miras a normar de forma progresiva e integral todo lo relativo a la educación rural; en adelante se debe pensar en estadios de autonomía mayores que, acordes con las políticas nacionales y en observancia plena a la autonomía comunal que está reconocida en tratados internacionales y en la propia constitución, permitan eliminar las brechas que actualmente existen entre la escuela urbana y rural, garantizando que esta última sea proveedora de todas las condiciones para el goce pleno del derecho a la educación que tienen los estudiantes de las zonas rurales.

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

Actualmente la Ley N° 28044, la Ley General de Educación establece la obligación del

Ministerio de Educación de brindar prioridad a la inversión educativa en zonas rurales; del mismo modo, establece que la conformación y funcionamiento de las redes educativas en escuelas unidocentes y multigrados ubicadas en las áreas zonas rurales, será materia de una normatividad específica que garantice la eficiencia de su funcionamiento.

En este sentido, la Ley que se propone busca promover el desarrollo de la educación rural, normando lo relativo a la autonomía con que deben contar las comunidades y las instituciones educativas; así como lo relativo a la prestación de un servicio de acompañamiento pedagógico para asistir a las redes e instituciones educativas en su desarrollo. Con esta propuesta legal entendemos que se llenará un vacío legal y se profundizará con el proceso de democratización de la educación rural.

Relación de la iniciativa con el Acuerdo Nacional

La Décimo Segunda Política de Estado: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte, en su literal “b” indica que el Estado “Eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades”.

Análisis costo- beneficio

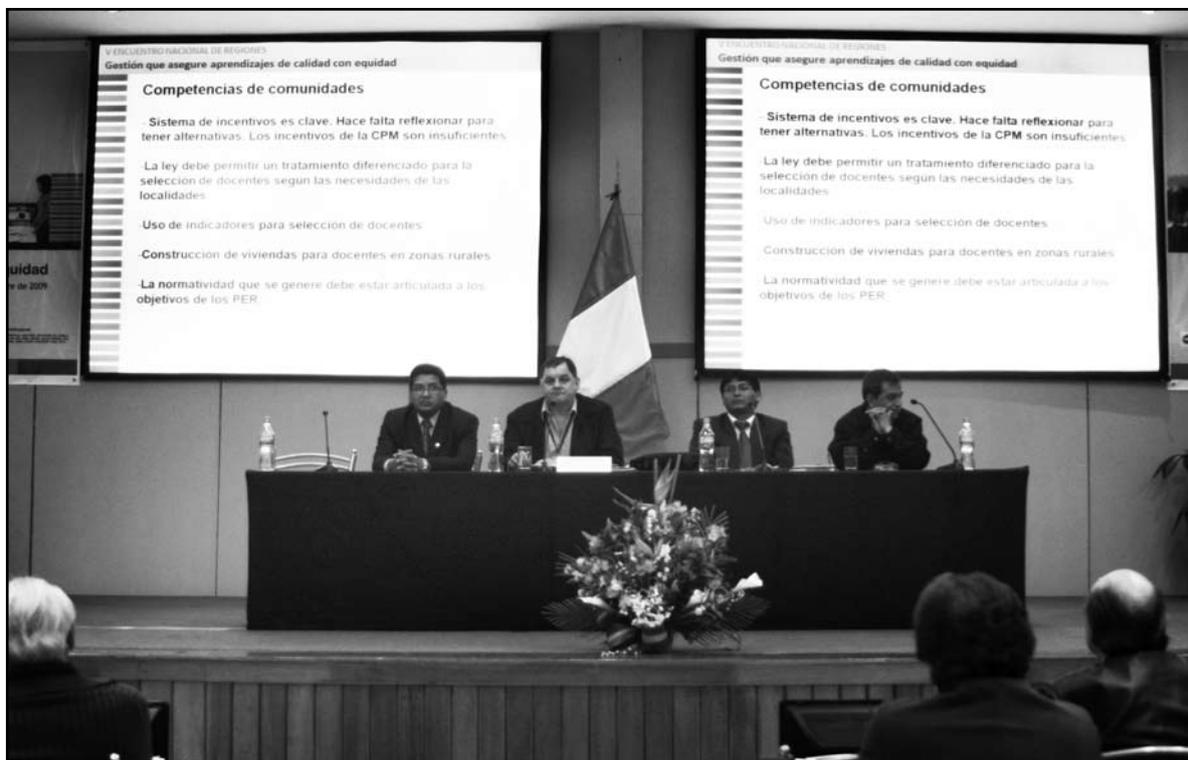
La ley que se propone tendría como ventajas:

- a) Promover el desarrollo educativo en las zonas rurales dotando de autonomía a las comunidades y a las propias instituciones educativas.
- b) Asegurar la reducción de la repetición y abandono escolar, como consecuencia de la implantación del servicio de acompañamiento educativo.
- c) Fomentar formas alternativas de gestión educativa mostrando experiencias exitosas y promoviendo su generalización.
- d) Profundizar el proceso de descentralización.

- e) El costo de la propuesta sería que las DRE tendrían que destinar recursos para impulsar esta propuesta, priorizando la inversión educativa, tal como lo manda la Ley General de Educación.
- f) Finalmente, otro costo podría ser que las DRE no tendrían personal especializado en la materia, pero para ello se contaría con los equipos de acompañamiento gestionados por ellas mismas o por organizaciones de la sociedad civil, acreditados previamente, a fin de que brinden el soporte pedagógico.

“(...) la Ley que se propone busca promover el desarrollo de la educación rural, normando lo relativo a la autonomía con que deben contar las comunidades y las instituciones educativas; así como lo relativo a la prestación de un servicio de acompañamiento pedagógico para asistir a las redes e instituciones educativas en su desarrollo”.

III. APORTES DEL V ENCUENTRO



En el V Encuentro Nacional de Regiones, organizado por el CNE con el apoyo de la Mesa Interinstitucional y la colaboración del Ministerio de Educación, se compartió sobre la propuesta para el “Fortalecimiento de la Autonomía Comunal en la Gestión de las Instituciones Educativas Públicas ubicadas en zonas rurales”. Después de la presentación realizada por los Consejeros León Trahtemberg y Hugo Díaz, los asistentes, representantes de los gobiernos regionales, direcciones regionales de educación y copares, además de diferentes invitados del estado y la sociedad civil, participaron en una

mesa de trabajo en donde se analizaron los principales componentes de la propuesta. En el plenario los grupos presentaron sus conclusiones. Finalmente los representantes elegidos presentaron en el pleno una síntesis de todos los aportes.

La Comisión de Visión de Futuro está estudiando detenidamente los diferentes aportes, para enriquecer la propuesta presentada en páginas anteriores. A continuación, las conclusiones generales de la mesa de trabajo.

CONCLUSIONES Y COMPROMISOS DEL TALLER QUE ANALIZÓ LA PROPUESTA PARA LA EDUCACIÓN EN ZONAS RURALES

Conclusiones del Estudio de la propuesta de Educación rural

Institucionalizar la autonomía comunal para determinar, sobre la base de indicadores preestablecidos, la contratación del personal docente.

Institucionalizar la autonomía de las instituciones educativas para que, atendiendo a sus propias necesidades, definan los aspectos administrativos debiendo, en lo que corresponda, coordinar con la comunidad tales decisiones.

Reconocer en el director de la institución educativa autonomía para definir los aspectos técnico pedagógicos que requiera la escuela para asegurar su desarrollo educativo.

Implementar un servicio de acompañamiento educativo en las zonas rurales atendiendo a las necesidades locales y, asegurando la debida selección y formación.

Los integrantes de los equipos itinerantes de acompañamiento prestan soporte pedagógico y de desarrollo institucional a las redes e instituciones educativas y, se les respeta sus remuneraciones referidas a horas efectivas de clases.

La conformación de redes educativas surge a iniciativa de las comunidades o instituciones educativas; son reconocidas por las DRE o UGEL, según corresponda.

Asegurar el financiamiento de la propuesta educativa rural, asegurando que todas las fuentes viables converjan, realizando para ello las modificaciones normativas que sean necesarias.

Reconocer y promover la generalización de las experiencias exitosas que se desarrollan en las zonas rurales.

Compromisos institucionales

Asegurar el respeto de la autonomía de las comunidades y de las instituciones educativas materia educativa.

Implementar progresivamente el servicio de acompañamiento educativo a nivel técnico pedagógico y de gestión.

Garantizar la ampliación y sostenibilidad técnica de las redes educativas.

IV. EXPERIENCIAS DE ESCUELAS EXITOSAS EN EL MEDIO RURAL

A continuación, una breve reseña de las experiencias exitosas. Se muestra con mayor claridad las características que han hecho de ellas alternativas importantes para la promoción y desarrollo de la educación en áreas rurales.

1. Proyecto Aprendes de Innovaciones en Descentralización y Escuelas Activas

Se trata de una propuesta pedagógica integral centrada en el desarrollo de capacidades de los actores de la escuela mediante estrategias de formación, materiales educativos pertinentes, adecuada organización y ambientación del aula, y una gestión escolar participativa y democrática. Su ejecución es en los departamentos de San Martín, Ucayali, Amazonas, Junín, Lambayeque y Ayacucho.

De acuerdo a sus propias evaluaciones de impacto, y a una medición de dominios que van desde el debajo del básico, básico 1 y 2, suficiente y avanzado, en cuatro años el porcentaje de niños con dominio suficiente y avanzado ha

subido del 23% al 38%, y los estudiantes debajo del básico disminuyó de un 37% a 20%.

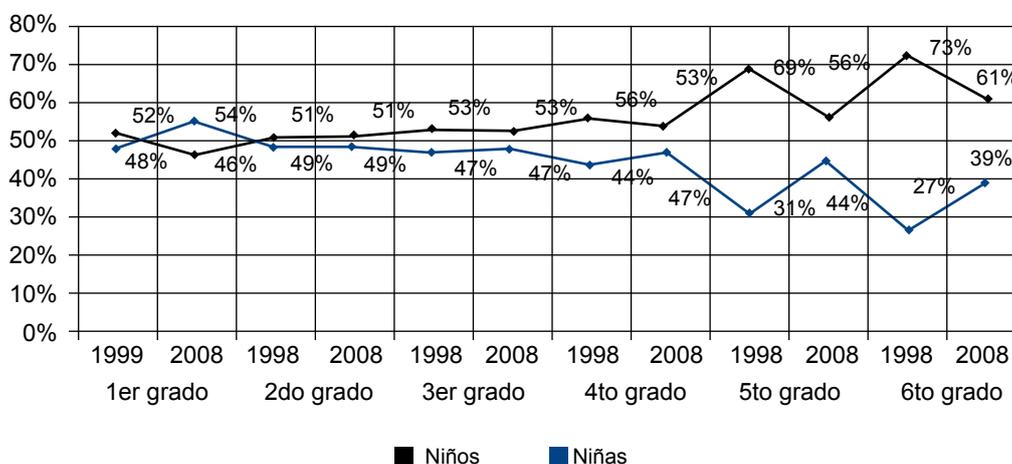
2. Redes educativas de Fe y Alegría

En el ámbito rural, Fe y Alegría trabaja en los departamentos de Ancash, Cusco, Loreto, Piura y Ucayali. En cada zona de intervención ha constituido una red, conformada por un promedio de 20 a 25 escuelas, cuyos docentes son asistidos por un equipo de seis a ocho profesores, debidamente capacitados y habilitados para el cumplimiento de funciones de asesoría, capacitación, producción de material educativo y diversificación del currículo.

Los miembros del equipo docente son contratados y reciben una remuneración equivalente al que paga el Ministerio de Educación.

El énfasis del trabajo de las redes educativas de Fe y Alegría se da en las áreas de comunicación, matemáticas, capacitación para el trabajo y la formación en valores.

Gráfico N° 8
Experiencia de Fe y Alegría
Tendencias comparativas en porcentajes en las matrículas de niños y niñas. Años 1998 y 2008



El funcionamiento de las redes de Fe y Alegría Se ha reducido el ausentismo, la deserción y la repetición escolar, aumentando también la asistencia de niñas, gracias al enfoque de género que practican.

3. Proyecto de Alfabetización Infantil y Formación Pedagógica en Canchis de la Asociación Tarea

Tarea desarrolla experiencias de educación intercultural bilingüe en alianza con el Instituto Superior Pedagógico Público Tupac Amaru (ISPPTA) de Tinta, en la provincia de Canchis, en los distritos de Combapata, Maranganí, San Pablo, San Pedro, y Tinta. El objetivo es fortalecer colectivos docentes que en un encuentro con las comunidades campesinas generan acciones a favor del derecho de los niños y las niñas a ser educados en su propia lengua y cultura.

El proyecto prioriza cuatro líneas de trabajo: escuela, familia y comunidad; formación docente en educación intercultural bilingüe (en red); producción de conocimiento; y políticas educativas.

Los maestros han logrado producir material educativo en quechua, y con el programa se ha podido aumentar la permanencia de los estudiantes, a la vez que fortalecen su identidad cultural.

4. Programa Escuelas Exitosas de IPAE

“Escuelas Exitosas”⁽¹¹⁾ es un programa de la Escuela de Directores y Gestión Educativa de IPAE - EDYGE, desarrollado hasta el 2009 en zonas marginales y rurales de Arequipa, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima (Barranca-Oyón) y Pasco.

El objetivo es trabajar con redes de centros educativos buscando asegurar que los estudiantes alcancen los aprendizajes

prescritos en el currículo a través de la gestión eficiente de las instituciones públicas. Este modelo de gestión combina seis factores asociados al éxito educativo:

- Liderazgo pedagógico transformacional;
- Integración de los padres de familia;
- Establecimiento de relaciones significativas con la comunidad;
- Trabajo en redes;
- Nueva relación docente-estudiante; y
- Cultura de calidad.

Actualmente cuenta con el auspicio de empresarios a 60 Redes de diez escuelas en promedio cada una.

5. Secundaria en alternancia: ProRural y Adeas Qullana

Los centros rurales de formación en alternancia (CRFA) buscan facilitar a los jóvenes el acceso a una formación integral de calidad que los capacite para el empleo y autoempleo productivo. La alternancia se da 15 días en el centro y 15 en sus casas con el apoyo de sus padres (también capacitados) y con el acompañamiento y visitas del monitor (docente). A través del MED se financian los salarios de los monitores, y la comunidad se encarga de toda la gestión del centro, desde el terreno hasta los gastos cotidianos. La ONG apoya con capacitación. Actualmente funcionan en los departamentos de Apurímac, Cusco, Cajamarca, Huánuco, Lambayeque, La Libertad, Piura, Puno y San Martín.

El proyecto está realizando un seguimiento a los ex alumnos. Algunos datos preliminares revelan que la deserción escolar casi no existe y que de los egresados, el 70% sigue residiendo en su comunidad; gran parte de ellos ejecutando sus proyectos personales. Lo que requieren como apoyo es financiamiento que permita la ejecución de más proyectos. Gráficos 9, 10 y 11.

Experiencias ProRural y Aldeas Qullana

Gráfico N° 9

Distribución de Proyectos Profesionales Según actividad económica

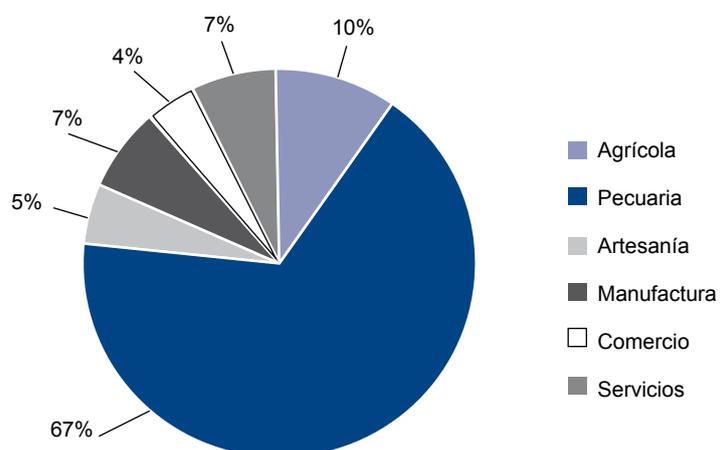


Gráfico N° 10

Situación de egresados de los CRFA (2006 Y 2007)
Waynakunaq Riqcharinan Wasi y Waynakunaq Yachaywasin

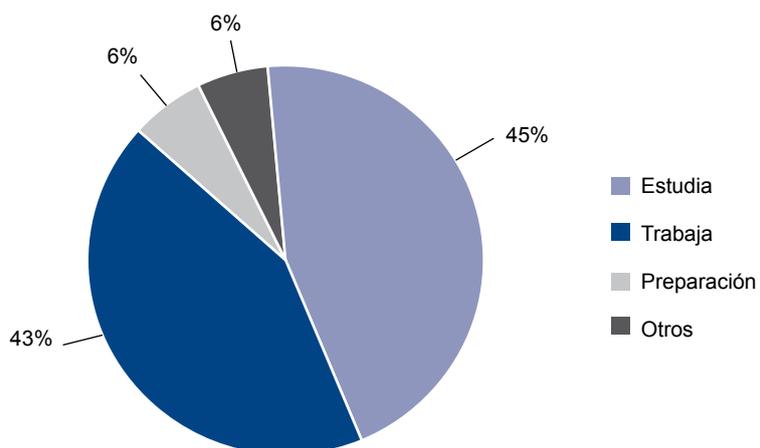
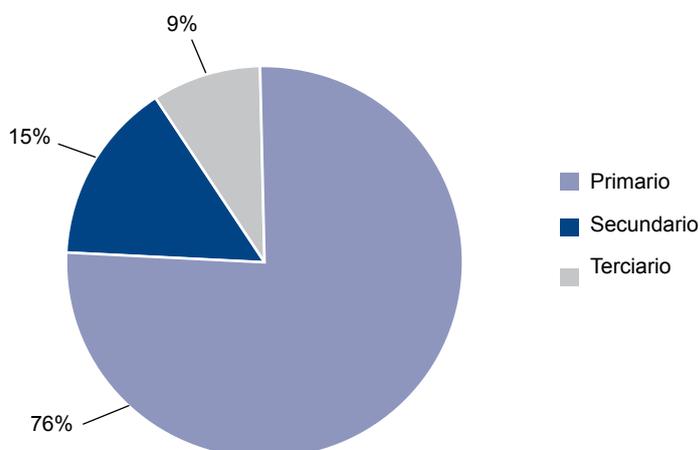


Gráfico N° 11
Distribución de Proyectos Profesionales Según sector económicos



6. Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica - PROMEB

El objetivo del proyecto es el mejoramiento de la educación primaria por medio de la provisión de material didáctico a las escuelas, modernización de los contenidos y métodos de enseñanza y reformas en la administración escolar para darle mayor autonomía a las escuelas. Su ámbito de acción es Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque.

El proyecto⁽¹²⁾ ha logrado mejoras efectivas en aprendizajes; una propuesta educativa que articula escuela y comunidad; el fortalecimiento de capacidades de docentes se expresa en el aula; la participación de las familias en el aprendizaje infantil; la gestión municipal de estrategias educativas; la conformación de una Mesa Redonda de Educación como espacio de planificación educativa. Gráficos 12 y 13.

7. Maestro que deja huella

El Premio El Maestro que Deja Huella⁽¹³⁾ es una iniciativa de Interbank, cuyo objetivo es identificar, realzar y divulgar el ejercicio trascendente de la labor educativa de docentes que dejan una marca positiva en sus alumnos, innovando y mostrando una especial entrega al magisterio.

Está abierto a todos los profesores en ejercicio, directivos o docentes de aula en las diversas disciplinas, de Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Especial, de colegios públicos, de zonas urbanas o rurales, en todo el territorio nacional. En todas las ediciones del premio han sido merecedoras de la premiación algunas experiencias de docentes en zonas rurales.

8. Otras referencias

También se han tenido en cuenta experiencias de otros países latinoamericanos, especialmente la de EDUCO en El Salvador y la experiencia de las Comunidades Locales de Atención en Salud (CLAS) en el Perú.

Experiencia PROMEB
Gráfico N° 12
Porcentaje de niños y niñas que resuelven situaciones problemáticas

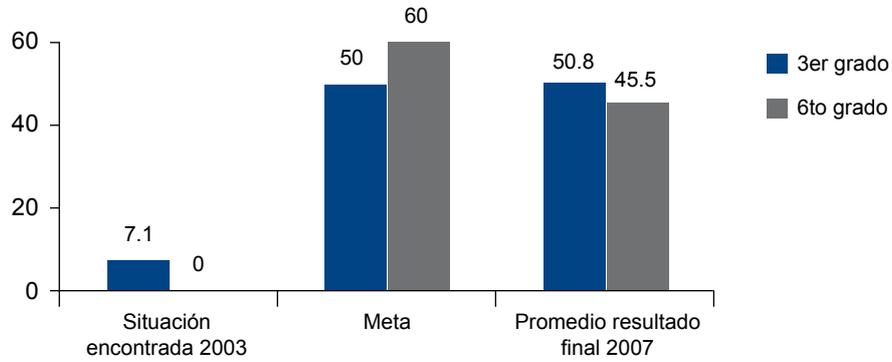
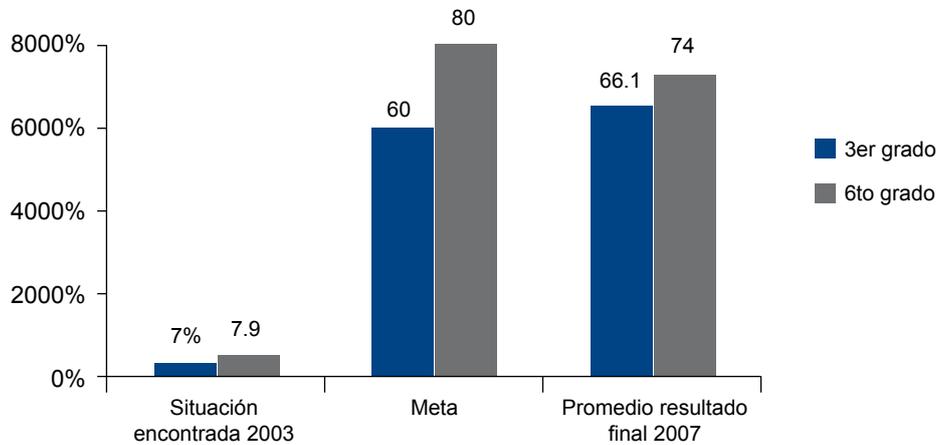


Gráfico N° 13
Porcentaje de niños y niñas que leen comprensivamente y con espíritu crítico



Referencias Bibliográficas y notas WEB

- BOIX, Roser y MONTERO, Carmen (2006) *Acceso y permanencia a la escuela básica, primaria en el entorno rural*. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Ciencia y la Cultura.
- CABRERA, Henry (2008) *Los comités locales de administración en salud (CLAS) ¿Buenos o malos para la salud?* Recuperado de: http://74.125.47.132/search?q=cache:U7PgWIZfsnUJ:sisbib.unmsm.edu.pe/Bvrevistas/situa/2004_n23/comites.htm+Comunidad+Local+de+Administraci%C3%B3n+de+Salud&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe
- CARE PERÚ (2009) *Por el derecho de los pueblos indígenas a una educación de calidad*. Lima: CARE.
- CEDRSSA - Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México (2008) *Programa Educativo Rural*. Recuperado de: <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1321>
- Centro Internacional de Investigaciones Para el Desarrollo – IDCR (2009) *Resumen de Política CLAS*. Recuperado de: http://www.idrc.ca/es/ev-66918-201-1-DO_TOPIC.html
- Colegio Médico del Perú (2007) *Opinión del Colegio Médico sobre el CLAS*. Recuperado de: <http://www.federacionmedicaperuana.org/noticias/octubre/nota7.html>
- DIRESA–CAJAMARCA (2008) *La experiencia del CLAS en Cajamarca*. Presentación inédita en ppt.
- Foro Educativo (2009) *Educación de niñas y adolescentes rurales: atención pendiente y derechos vulnerados*. En: Boletín Contacto Foro. N° 174. Año XII. Junio-Julio 2009.
- IPAE (2008) *Programa Construyendo escuelas exitosas*. Recuperado de <http://www.ipae.pe>
- LA ROSA, Liliana *Políticas de cogestión de servicios públicos para adolescentes y jóvenes: un camino de participación ciudadana*. Recuperado de <http://www.secnepro.com/acj/Modulo3/Cogesti%F3n%20de%20los%20Servicios%20P%FAblicos%20para%20J%F3venes.doc>
- MEZA, Darlyn (2006). *Educación con Participación Comunitaria – EDUCO*. El Salvador: UNESCO. Recuperado de: http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache%3A734JbQFMNY0J%3Awww.sica.int%2Fbusqueda%2Fbusqueda_archivo.aspx%3FArchivo%3Dodoc_12779_1_01022007.pdf+educ+el+salvador&hl=es&gl=pe&sig=AFQjCNHaEry1085B2EMh5uWmZE99u mM5CQ&pli=1

- MEZA, Darlyn, Guzmán José y de Varela Lorena (2006). *EDUCO: Escuelas Administradas por la Comunidad en Zonas Rurales (1991-2005). Presentación llevada a Colombia*. Recuperado de: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/236010/D3_Presentacion_EDUCOSP.pdf
- MEZA, Darlyn. *El Salvador: El Caso de EDUCO*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/foros/meza.htm>
- Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia (2008) *Colombia Aprende – Qué es Escuela Nueva*. Recuperado de: <http://www.colombiaprende.edu.co/html/home/1592/article-94519.html>
- Ministerio de Educación Nacional (2008) *Descripción del Modelo “Escuela Nueva”*. Recuperado de: <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1321>
- Ministerio de Educación de Perú (2009) *Primaria Multigrado: Modelo de atención educativa para contextos rurales hispanos y bilingües*. Presentación inédita.
- Ministerio de Educación (2009) *Modelo de atención educativa para la primaria multigrado en áreas rurales: Propuesta pedagógica integral*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2008) *Indicadores de la Educación Básica en el Perú 2008*. Lima: ESCALE. Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=490>
- Ministerio de Educación (2008) *Cifras de la Educación: Variables educativas básicas 2008*. Lima: ESCALE. Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=409>
- Ministerio de Educación (2008) *Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2008*. Lima: UMC. Recuperado de: http://www2.minedu.gob.pe/umc/index2.php?v_codigo=229&v_plantilla=R
- Ministerio de Salud (2008) *Balance del año 2007*. Recuperado de: http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:dzNwCJjEqmAJ:www.tacna.minsa.gob.pe/transparencia/Logros_objetivos_institucionales_2007.pdf+logros+clas+minsa&hl=es&gl=pe&sig=AFQjCNG7hiEQKk31GX0iEIR4744RjeSjVQ
- Ministerio de Educación (2007) *Nota de prensa- CLAS*. Recuperado de: www.minsa.gob.pe/ocom/prensa/notadeprensa.asp?np_codigo=4351&mes=1&anio=2007
- Ministerio de Educación (2007) *Nota de prensa- CLAS*. Recuperado de www.minsa.gob.pe/ocom/prensa/notadeprensa.asp?np_codigo=4600&mes=4&anio=2007

- MONTERO, Carmen y VALDIVIA, Manuel (editores) (2009) *Memorias del Seminario Taller "Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú"*, desarrollado en Lima del 5 al 8 de Septiembre de 2008. Recuperado de <http://www.eurosocialeducacion.eu/redler.htm>
- MUÑOZ, María y SANHUEZA, Juan (s.f.) *Características de la integración curricular de la informática educativa en el currículo del aula multigrado*. Revista Iberoamericana de Educación – OEI. Recuperado de <http://www.oei.org>
- MUSTAFÁ, Ali (1998) *La Alternancia, una experiencia que hace escuela*. Recuperado de: <http://www.oei.org.co/sii/entrega5/index.html>
- USAID / AprendeDes (2009) *Propuesta Pedagógica Integral*. Lima: AED.

NOTAS

1. Esa será una tarea pendiente vinculada a otros procesos y políticas educativas.
2. Fuente: Presentación del MED "Primaria Multigrado: Modelo de atención educativa para contextos rurales hispanos y bilingües"
3. Fuente: Estadística Educativa 2008.
4. Centro poblado menor: caserío, Comunidad Campesina o Indígena, etc.), en la cual funciona una Municipalidad Delegada (Agencia Municipal), determinada por el Concejo Provincial, previo conocimiento del Concejo Distrital respectivo.
5. Los datos del Cuadro N° 2 corresponden a la Educación Básica Regular. Los del texto sólo a la Primaria.
6. Ley General de Educación. Ley N° 28044. Artículo 17°: Equidad en la educación.
7. CNE. 2006. Proyecto Educativo Nacional. P. 41.
8. Ver en el Anexo una reseña de estas experiencias exitosas.
9. Extractos del discurso de León Trahtemberg en la presentación de la propuesta de desarrollo de la educación rural en el V Encuentro Nacional de Regiones.
10. Metas para el año 2010
 - El 85% de los niños y niñas de 6 a 11 años de edad son matriculados en el grado correspondiente.
 - El 85% de los niños y niñas culminará la educación primaria.
 - Al menos el 60% de niños y niñas en edad escolar de zonas donde el idioma materno no es el castellano participan en programas de educación bilingüe intercultural.
 - El 90% de las niñas de zonas rurales asistirá y culminará los seis años de educación primaria.
 - El 75% de los niños y niñas alcanzará los logros básicos de aprendizaje. En ninguna provincia de cada área excluida del país, el promedio de logros de aprendizaje será menor de 60%.
 - Se verificará un incremento del 5% en el porcentaje de niños de sexto grado que aprueben la Prueba de Rendimiento Escolar en zonas rurales y urbanas.
 - La tasa de matrícula y permanencia en primaria no será menor de 85% en ninguna provincia de cada área excluida del país.
 - Al menos el 60% de los niños y niñas de 3 a 5 años que egresan de la educación inicial han desarrollado habilidades sociales, cognitivas y de comunicación.
11. Fuente: <http://www.ipae.pe/aportalv22/haportalpagina.aspx?13,1,447,S,0,,0,,1>,
12. Fuente: <http://www.grade.org.pe/ime/siep/ponencias%5C04.%20EGonzalez%20-%20PROMEB.pdf>
13. Fuente: <http://www.maestroquedejahuella.com.pe>



Equipo técnico del CNE:
Francisco Marcone y Candelaria Ríos

Edición:
Mónica Delgado Ch.

Para enviar sus comentarios escribanos a:
contacto@cne.gob.pe

Comisión de Visión del Futuro del CNE:
Luis Jaime Cisneros, Hugo Díaz Díaz, Juan Ossio
Acuña, León Trahtemberg, Raúl Vargas Vega.

Presidente del CNE:
Andrés Cardó Franco

Secretaria Ejecutiva:
Nancy Torrejón Muñante

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
Av. De la Policía 577 Jesús María, Lima Teléfono: 261-4322 261-9522
E-mail: prensa@cne.gob.pe