

PARA LA MEJORA EFECTIVA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL PERÚ:

Revisión de los principales programas educativos



Principales lecciones aprendidas de las experiencias de
Aprende, Construyendo Escuelas Exitosas, Fe y Alegría, y PROMEB

IPAE ACCIÓN
EMPRESARIAL



USAIDIPERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Agence
canadienne de
développement
international

Canadian
International
Development
Agency

Este estudio fue diseñado, promovido y supervisado por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE), con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el Perú (USAID/Perú).

El estudio estuvo a cargo de los consultores Lorena Alcázar y Luis Guerrero.

Derechos de edición reservados:

*Centro de Estudios Estratégicos de IPAE - Instituto Peruano de Acción Empresarial
Av. La Marina, cuadra 16 s/n, Pueblo Libre
www.ipaecee.pe*

*Responsable de la edición: Centro de Estudios Estratégicos de IPAE
Diagramación y estilo: Andrea Cunyas Sanchez*

*Imprenta: Editora y Comercializadora E.I.R.L.
Pje. Atlántida N°113 - Cercado de Lima*

*Impreso en el Perú – Agosto 2011
Primera edición – Agosto 2011
Tiraje – 200 ejemplares*

*ISBN: 978-612-45138-8-6
Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-10433*

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	13
I. INTRODUCCIÓN.....	18
II. BREVE PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS.....	19
1. APRENDES.....	19
a. Período, áreas y cobertura de la intervención.....	19
b. Objetivos del programa.....	20
c. Componentes.....	21
d. Resultados.....	21
2. PROYECTO DE MEJORAMIENTOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA(PROMEB).....	22
a. Período, áreas y cobertura de la intervención.....	22
b. Objetivos del programa.....	24
c. Componentes.....	24
d. Resultados.....	24
3. CONSTRUYENDO ESCUELAS EXITOSAS.....	25
a. Período, áreas y cobertura de la intervención.....	25
b. Objetivos del programa.....	26
c. Componentes.....	26
d. Resultados.....	27
4. FE Y ALEGRÍA.....	28
a. Período, áreas y cobertura de la intervención.....	28
b. Objetivos del programa.....	30
c. Componentes.....	30
d. Resultados.....	31
III. LOS FACTORES DE ÉXITO DE LAS CUATRO EXPERIENCIAS.....	32
LAS PREMISAS.....	32
1. UN MODELO PERTINENTE DE ESCUELA Y DE GESTIÓN PARA EL ÁREA RURAL.....	32
2. AFRONTAR LA COMPLEJIDAD DEL DESAFÍO.....	32
3. LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO Y REMONTAR LA ADVERSIDAD UNA OBLIGACIÓN.....	32
4. LAS ESCUELAS NECESITAN TOMAR SUS PROPIAS DECISIONES.....	33
5. LOS DÉFICITS Y DESVENTAJAS SOCIALES NO SON UNA BARRERA PARA APRENDER.....	33

6.	PROMOVER CAMBIOS EN VARIOS PLANOS A LA VEZ.....	33
	LOS FACTORES COMUNES.....	34
1.	LAS ESCUELAS DE LA ZONA RURAL.....	34
1.1.	IDENTIDAD: Escuelas con personalidad, abiertas y orientadas al aprendizaje.....	34
	a. Tiene proyecto y propuesta pedagógica	34
	b. Se valora y recupera el saber comunitario.....	35
	c. Hay una genuina participación de la comunidad	35
1.2.	GESTIÓN: Escuelas gestionadas de manera democrática, flexibles e inclusivas.....	35
	a. La gestión es democrática.....	36
	b. La gestión es flexible.....	36
	c. La gestión abarca los procesos pedagógicos.....	36
	d. Los alumnos también son protagonistas	36
1.3.	ARTICULACIÓN: Escuelas articuladas en red que colaboran entre sí.....	37
	a. Las redes están organizadas.....	37
	b. Tienen propuestas o proyectos compartidos.....	37
	c. Construyen una identidad común.....	37
2.	LAS PROPUESTAS PEDAGÓGICAS.....	38
2.1	LOS DOS EJES CENTRALES DE LAS PROPUESTAS	38
	a. Los aprendizajes.....	38
	b. El desempeño de los docentes	39
2.2	EL ENFOQUE COMPARTIDO: RASGOS CENTRALES.....	39
	a. Expectativas altas en los niños.....	39
	b. Rol activo de los niños en el aprendizaje	40
	c. Aprovechamiento pedagógico de los saberes de la comunidad	40
2.3	TRES ABORDAJES POSIBLES DESDE UN ENFOQUE PEDAGÓGICO COMÚN.....	40
	a. Procesos pedagógicos estructurados.....	40
	b. Procesos pedagógicos inductivos o no estructurados	41
	c. Procesos pedagógicos abiertos.....	41
3.	LA FORMACIÓN DOCENTE.....	44
3.1	EL ENFOQUE DE LA FORMACIÓN.....	44
	a. Enfocada a resultados en los desempeños y las concepciones	44
	b. Respetuosa e interesada en los procesos de las personas.....	44
3.2	EL CONTENIDO DE LA FORMACIÓN	44

a.	Diversas dimensiones del desempeño docente.....	45
b.	La capacidad de interacción con el alumno	45
c.	Las habilidades pedagógicas y de evaluación	45
3.3	LAS ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN DOCENTE.....	45
a.	Acompañamiento pedagógico	45
b.	Talleres.....	46
c.	Cursos y posgrados	46
d.	Espacios de interaprendizaje	46
e.	Los materiales.....	47
4.	GESTIÓN TERRITORIAL DE LOS PROCESOS	48
4.1.	LOS RASGOS PRINCIPALES DE UNA GESTIÓN LOCAL Y REGIONAL.....	48
a.	Enfocarse en resultados y practicar la rendición de cuentas	49
b.	Enfocarse territorialmente.....	49
c.	Construir propuesta desde la región y con los propios actores.....	49
d.	Gestionar procesos de cambio.....	50
e.	Afrontar con flexibilidad el factor de incertidumbre	50
f.	Cumplir una función articuladora	50
4.2.	LA GESTIÓN REGIONAL DE LA FORMACIÓN DOCENTE.....	50
a.	Planes y enfoques concertados de formación	51
b.	Alianzas institucionales.....	51
c.	Monitoreo de procesos.....	51
d.	Formación de actores clave.....	51
IV.	ANÁLISIS DE REPLICABILIDAD DE LOS FACTORES DEL ÉXITO EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS	53
	CONDICIONES BÁSICAS.....	53
1.	MODELO DE GESTIÓN DE EDUCACIÓN PARA LA REALIDAD RURAL.....	53
2.	VOLUNTAD POLÍTICA	53
3.	CALIDAD CON EQUIDAD	53
4.	MARCO INSTITUCIONAL ADECUADO.....	54
5.	CONCERTACIÓN DE FUERZAS A NIVEL LOCAL.....	54
	ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LOS FACTORES DE ÉXITO IDENTIFICADOS.....	54
1.	REQUERIMIENTOS DESDE EL ÁMBITO POLÍTICO.....	55
1.1.	GOBIERNO CENTRAL.....	55
1.2.	GOBIERNO REGIONAL.....	56
1.3.	GOBIERNOS LOCALES.....	57

1.4.	ESCUELAS Y MAESTROS.....	58
1.5.	RIESGOS.....	59
2.	CAPACIDADES DE GESTIÓN REQUERIDAS.....	60
2.1	GOBIERNO CENTRAL	60
2.2	GOBIERNO REGIONAL	60
2.3	UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL - UGEL.....	61
2.4	RIESGOS	63
3.	REQUERIMIENTOS EN EL ÁMBITO NORMATIVO.....	64
4.	REQUERIMIENTOS PRESUPUESTALES DEL NUEVO MODELO	67
V.	IMPLEMENTACIÓN: ¿POR DÓNDE EMPEZAR?	72
1.	FASE 0: Preparando el terreno	72
2.	FASE 1: Inicio de actividades	75
3.	FASE 2: Implementación y ajustes.....	76
4.	FASE 3: Consolidación y ampliación.....	77
	BIBLIOGRAFÍA.....	79

PRESENTACIÓN

El presente estudio ha sido elaborado por iniciativa del Centro de Estudios Estratégicos de IPAE, con el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERÚ), con el propósito de identificar las principales lecciones aprendidas de cuatro experiencias exitosas de educación en áreas rurales desarrolladas en lo que va el presente siglo con resultados muy auspiciosos. Se trata de las redes rurales de Fe y Alegría, y de los programas AprendeDes, PROMEB y Construyendo Escuelas Exitosas. Esta iniciativa surge motivada en el interés de aportar a las nuevas autoridades gubernamentales modelos y estrategias viables que ofrezcan soluciones efectivas a los viejos problemas de las escuelas del mundo rural, las más desatendidas del sistema y las de más bajo rendimiento escolar.

Esta delimitación de inicio ha implicado dejar fuera otras experiencias valiosas, entre ellas las que intervienen particularmente en escuelas que atienden población bilingüe o cuya lengua materna no es el castellano, dado que ninguna de las cuatro mencionadas trabaja en esas realidades. En ese sentido, este estudio no pretende dar cuenta de todo lo que puede decirse sobre la mejora de la calidad de las escuelas rurales como balance de múltiples intervenciones, sino sólo registrar lo fundamental de cuatro de ellas.

Este estudio no fue planteado como una investigación ni como una sistematización en sentido estricto, sino como una revisión exhaustiva y valorativa de la documentación más relevante producida por cada experiencia, considerando aquella que da cuenta de sus objetivos, sus estrategias, los medios y recursos empleados, sus metodologías, los actores involucrados, los roles desempeñados, sus sistemas de gestión y, sobre todo, de sus resultados. La revisión de dicha documentación se concentró principalmente en los factores comunes de éxito y en los aspectos convergentes que los explican y fundamentan, y que les dan viabilidad política, económica y administrativa. Por ello, aunque se han analizado detenidamente, el informe no recoge las dificultades ni los aspectos de las experiencias en los que se tuvo menos impacto. Ninguna de ellas ha estado libre de error y muchas de las proposiciones que aquí se recogen han sido producto de una trayectoria con naturales altibajos, de la maduración de experiencias tanto acertadas como fallidas, de búsquedas y tanteos, de logros, frustraciones y equivocaciones, de sucesivas evaluaciones críticas y autocríticas del propio quehacer, es decir, de un aprendizaje colectivo.

La información sobre resultados que aquí se reporta ha sido producto de evaluaciones externas encargadas por los propios programas a instituciones de reconocida trayectoria, a fin de controlar su impacto de la manera más objetiva posible. Los saltos hacia adelante en el rendimiento de los estudiantes no ha sido el mismo en las cuatro experiencias revisadas, ni en todos los grados evaluados, pero en todos los casos ha sido inobjetable y además, significativamente mayor al logrado por la política educativa pública en las escuelas rurales.

El estudio distingue tres partes: i) una descripción de las cuatro experiencias, ii) una presentación de los principales factores de éxito que les son comunes y iii) un análisis de las condiciones que harían posible su replicabilidad desde la política pública. Esta ruta responde a que se buscaba identificar aquello más sustantivo que le permitió a cada programa lograr sus objetivos y que, en una buena medida, resultó muy coincidente con los demás, y no solo describir y ofertar los modelos específicos de intervención para ser copiados.

Para el desarrollo de este estudio se ha revisado numerosas fuentes secundarias, se han realizado visitas de campo para reconocer algunos de estos factores en el terreno mismo de la acción, se ha entrevistado a diversos actores con distintos niveles de responsabilidad, tanto en las redes de escuelas rurales de Fe y Alegría, como de Aprender, PROMEB y Construyendo Escuelas Exitosas, se han realizado presentaciones preliminares a los protagonistas mismos de los cuatro programas para recoger sus impresiones; y se han tenido sucesivas reuniones de evaluación de avances y hallazgos a nivel de los representantes de las entidades auspiciadoras -IPAE, ACIDI y USAID- en las cuales se han ido recogiendo importantes observaciones y recomendaciones al complejo proceso de búsqueda y reflexión que supuso el estudio.

Esperamos que el resultado de este esfuerzo sea útil a quienes tienen que tomar decisiones urgentes para sacar adelante la educación de las zonas rurales.

PROLOGO

Los sectores público, privado y académico de nuestro país coinciden en la necesidad de adoptar medidas urgentes orientadas a mejorar la calidad de nuestra educación, sobre todo la educación en zonas rurales. Pese a este sentido de urgencia, aún no llegamos a un acuerdo mayoritario sobre lo que debemos hacer para generar este cambio y la hoja de ruta que hay que seguir al respecto.

El presente estudio demuestra que la ruralidad que caracteriza a diversas zonas de nuestro país no es una barrera para acceder a una educación de calidad, poniendo en relieve la experiencia de cuatro programas educativos exitosos: Aprende, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el Perú (USAID/Perú), en San Martín y Ucayali; las redes rurales de Fe y Alegría, impulsadas con recursos privados en Cusco, Piura, Loreto, Ancash y Ucayali; Construyendo Escuelas Exitosas, ejecutado en 11 regiones a través de IPAE; y PROMEB, promovido por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) en Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad.

En su propósito de canalizar el accionar empresarial para promover el desarrollo educativo y nacional, IPAE Acción Empresarial recoge la experiencia de estos programas con la finalidad que sus logros, estrategias y mecanismos de intervención sean un referente de calidad en la educación peruana y contribuyan a la generación de una nueva propuesta de política educativa para las zonas rurales.

Para la mejora efectiva de la educación básica en las zonas rurales del Perú: Revisión de los principales programas educativos, constituye un esfuerzo de IPAE por contribuir a mejorar la educación de los niños y niñas de las zonas rurales de nuestro país. Los consultores Lorena Alcázar y Luis Guerrero, autores del estudio, han identificado las características de los principales programas de educación rural existentes, analizando su impacto y viabilidad para extenderlos al resto de país, como una acción del Gobierno Central y demás instancias responsables. IPAE expresa su agradecimiento a los autores del estudio, así como a los especialistas de los programas revisados por su contribución en las entrevistas y reuniones realizadas durante su ejecución.

Este estudio ha sido ejecutado con el financiamiento de ACDI y USAID/Perú, y dirigido y supervisado por el Centro de Estudios Estratégicos de IPAE.

SRA. SUSANA ELÉSPURU

Presidente de IPAE Acción Empresarial

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CEE	Centro de Estudios Estratégicos
CETPRO	Centro de Educación Técnica Productiva
CONEI	Consejo Educativo Institucional
DS	Decreto Supremo
DRE	Dirección Regional de Educación
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ESCALE	Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IPAE	Instituto Peruano de Acción Empresarial
IRFA	Instituto Radiofónico
MINEDU	Ministerio de Educación
ONG	Organismo No Gubernamental
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PELA	Programa Estratégico Logros de Aprendizaje
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PROMEB	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

Los distintos modelos de intervención sobre las escuelas del mundo rural analizados en este informe, Aprender, Fe y Alegría, PROMEB y Construyendo Escuelas Exitosas, han dado lugar a experiencias consideradas exitosas no sólo por haber cumplido cabalmente lo más sustantivo de sus objetivos principales, sino por un hecho de gran relevancia política: en cuatro años de intervención sistemática, los niños y niñas que lograron un desempeño básico o satisfactorio en comprensión lectora alcanzaron en general los siguientes porcentajes: primer grado: 52%, tercer grado: 55%, sexto grado: 65%. Si tenemos en cuenta que el promedio histórico de rendimiento en comprensión lectora para la escuela rural indica que solo un niño de cada 10 que pasa a tercer grado -e incluso que culmina la primaria- tiene un desempeño satisfactorio, podremos entender su enorme relevancia para las políticas públicas.¹

Las cuatro experiencias analizadas no son idénticas. No obstante, pese a que sus intervenciones están diseñadas, organizadas y conducidas de diferente manera, quizás por la relevancia de las certezas de partida que comparten y su sensibilidad con los aportes de la experiencia nacional e internacional en este campo, hay un conjunto de factores comunes cuya importancia ha sido reconocida en sus propias evaluaciones: 1) la escuela rural necesita una organización diferente a la de la escuela urbana, 2) remontar sus bajos niveles de calidad es un desafío que debe afrontarse sin eludir su complejidad, 3) los niños y niñas de las zonas rurales tienen derecho a recibir una buena educación y ofrecérsela es una obligación del Estado, 4) la pobreza no es una barrera para que los estudiantes logren aprender con éxito, 5) las escuelas requieren márgenes razonables de autonomía para poder responder a la realidad, y 6) hay transformaciones que deben emprenderse tanto en la escuela como en la política educativa al mismo tiempo.

LOS FACTORES COMUNES

Los factores comunes que explican el éxito de estas experiencias en los aprendizajes de los estudiantes pueden agruparse en cuatro grandes categorías: a) Las escuelas de la zona rural, b) Las propuestas pedagógicas desplegadas, c) Las estrategias, contenidos y objetivos de la formación docente, d) La gestión territorial de los procesos de cambio en las escuelas.

¹ Estadísticas de logro de aprendizaje tomadas de los registros internos de los programas revisados.

1. Las escuelas de la zona rural

Las escuelas comprendidas en estas cuatro experiencias, gracias al apoyo profesional sistemático ofrecido por las organizaciones auspiciadoras, dejaron de ser las típicas entidades de bajo perfil que suelen encontrarse en la zona rural, para convertirse en instituciones con personalidad, con un sistema abierto y muy dinámico de gestión, y articuladas además con otras escuelas locales. Esto quiere decir, en primer lugar, que ahora son escuelas con identidad porque tienen un proyecto educativo que está centrado en los aprendizajes, con ideas claras sobre cómo se debe enseñar y aprender; donde el saber cultural de la comunidad es un ingrediente fundamental de ese esfuerzo y la comunidad tiene un lugar para aportar al progreso en la formación de los niños. En segundo lugar, se han ido convirtiendo a su vez en escuelas gestionadas democráticamente, con la flexibilidad necesaria y dando cabida a la participación de todos los actores, especialmente a los propios estudiantes. Finalmente, se fueron constituyendo en escuelas articuladas en red que colaboran entre sí, que se encuentran, intercambian y trabajan de manera conjunta, superando su tradicional aislamiento, construyendo vínculos pacientemente, creando espacios organizados de colaboración mutua y de construcción de una identidad común.

2. Las propuestas pedagógicas

No todas las experiencias buscan poner en práctica una metodología de trabajo en las aulas, no obstante, aunque hay una pluralidad en sus abordajes didácticos, todas giran sobre los mismos ejes: los aprendizajes y el desempeño de los docentes; y todas exhiben un enfoque pedagógico común, una pedagogía activa, que modifica los roles tradicionales en el salón de clases y parte de premisas distintas a aquellas que sustentan las prácticas pedagógicas que todavía prevalecen en el sistema educativo nacional, que demuestra expectativas altas en las posibilidades de los niños, que les propone un rol activo en el aprendizaje, y que se nutre de los saberes de la comunidad. Sobre esa base común es que se abren tres opciones o abordajes metodológicos: una variante a la que podríamos denominar estructurada, otra más bien inductiva o no estructurada y otra más abierta a la preferencia de los equipos docentes de las redes rurales, aunque dentro del mismo marco pedagógico.

3. La formación docente

Los procesos de formación docente en las cuatro experiencias no han constituido hechos aislados sino piezas de una estrategia global. En primer lugar, el tipo de oportunidades

formativas que se ofrecen a los docentes no tienen como finalidad entregarles conocimientos ni metodologías, sino permitirles desarrollar determinadas capacidades pedagógicas y, a la vez, propiciar cambios de sentido muy importantes en su cultura de enseñanza, en un marco de respeto por los procesos de las personas. En segundo lugar, si bien hay un acento en las capacidades pedagógicas y didácticas del docente que propicien aprendizajes en las áreas de comunicación y matemática, se aborda también tres aspectos muy importantes: a) diversas dimensiones del desempeño docente, b) la capacidad de interacción del docente con el alumno y, c) sus habilidades pedagógicas y de evaluación. En tercer lugar, la formación docente ha sido abordada a través de estrategias multimodales, no idénticas pero bastante similares, generando un circuito de componentes que los equipos responsables de cada proyecto se han esforzado por articular y lograr su complementariedad.

4. Gestión territorial de los procesos

En todas las experiencias, los equipos responsables de los proyectos han cumplido en los hechos la función de gestión territorial-local, provincial y regional- de los procesos de cambio y mejora impulsados en las escuelas intervenidas. De otro lado, estas experiencias han subrayado también la necesidad de contar con una estrategia de gestión regional de la formación docente, apoyada en evidencias para plantear objetivos y metas de mejora del desempeño profesional docente; y con una hoja de ruta que pueda implementarse de manera concertada con las instituciones formadoras existentes. Cada experiencia ha buscado especializar y fortalecer una estrategia de gestión de la formación, separada de los aspectos administrativos a los que normalmente se limitan las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

VIABILIDAD DE REPLICAR EL MODELO DESDE EL SECTOR PÚBLICO

Estos factores comunes llevan a la propuesta de un modelo nuevo educativo para la escuela rural, el cual debería -y es viable- de ser acogido por el Estado, pero dadas las características del funcionamiento del sector público, es necesario hacer algunos cambios que permitan implementar exitosamente dicho modelo. De forma general, se necesitan cambios en el aspecto político, en el modelo y habilidades de gestión de la educación, en la normatividad del sector educación y por último, en los recursos destinados a la educación rural.

1. **En lo político** se requiere de voluntad y compromiso en todos los niveles de Gobierno, siendo el punto de partida el reconocimiento de que la realidad del mundo rural es diferente a la urbana, y por lo tanto necesita una política propia. Se necesita el compromiso de las autoridades para apoyar activamente la educación rural haciendo los cambios necesarios y destinando los recursos requeridos. Además, es importante recalcar que en todo momento el proceso debe dar paso a un modelo democrático y flexible. Los gobiernos regionales juegan un rol fundamental y deberán ser quienes *compren* el modelo y lo implementen. A su vez, los gobiernos locales deben asumir un compromiso activo con la educación de los niños y niñas.
2. Respecto a las **capacidades de gestión**, se requiere fortalecer el equipo de gestión y apoyo a las escuelas rurales, para lo cual será necesario nuevo personal que deberá ser constantemente capacitado y acompañado. Esto implica contar con personal altamente calificado para formar y monitorear a los nuevos equipos de apoyo a los docentes rurales. Por otro lado, también será necesaria una reestructuración del modelo de gestión, que esté avocada a los resultados y no a lo burocrático. Llevar este modelo a nivel nacional representa un reto importante en la medida que hay dificultad para encontrar suficientes especialistas con la calificación adecuada para capacitar a la cantidad de nuevo personal requerido.
3. En lo que respecta a lo **normativo**, se debe tener en cuenta que muchos de los elementos de las experiencias ya se hayan incluidos en las normas actualmente vigentes en el sector, pero por diferentes motivos no se materializaban en el funcionamiento del sistema educativo. Por otro lado, se requieren algunas modificaciones y llenar vacíos en la normatividad vigente, a fin de lograr replicar estas experiencias desde el sector público. Por ejemplo, esclarecer los roles y funciones de cada instancia y definir los de las redes, incluir en la normativa la formación docente basada en resultados de desempeño, normas que permitan asegurar la permanencia del personal clave y de los docentes, reconocer en la carrera pública al personal de formación y apoyo a los docentes y escuelas, y eliminar trabas administrativas en las instancias intermedias.
4. En tanto los **recursos**, será necesario destinar nuevos recursos a la educación rural, especialmente en la capacitación y el acompañamiento. Se estima que el costo nacional de llevar estos componentes a todas las escuelas unidocente y multigrado es alrededor del 11 % del gasto total por alumno reportado por el ESCALE. Sin

embargo, además del incremento de los recursos para este propósito se deberán asegurar las condiciones básicas para que en el área rural se brinde una educación de calidad a la niñez.

Implementar el modelo de escuela rural desde el Estado es posible, pero se debe seguir un proceso gradual con distintas fases:

- **Fase 0:** Consta de la preparación de las condiciones para el funcionamiento del programa, en ella en un primer momento el protagonismo es del Gobierno Central y luego de los gobiernos regionales, los pasos más importantes en cada nivel de gobierno son la formación de los equipos técnicos, el diseño de la propuesta y la generación de consensos.
- **Fase 1:** Es el inicio de las actividades y empieza con asegurar las condiciones básicas en las escuelas, además de posicionar los equipos de acompañantes y la formación de las redes.
- **Fase 2:** Se realiza la implementación y los ajustes, aquí las escuelas implementan su proyecto institucional y desarrollan el plan de trabajo de sus redes. También se pone en marcha el programa de formación docente.
- **Fase 3:** Es la consolidación y ampliación del modelo, para lo cual se debe de evaluar el programa y su impacto, para de esta forma dar paso a la expansión del modelo.

PARA LA MEJORA EFECTIVA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LAS ZONAS RURALES DEL PERÚ: Revisión de los principales programas educativos

I. INTRODUCCIÓN

Tener una población bien educada es una condición necesaria, aunque no suficiente, para impulsar el desarrollo económico y social de una nación. Para lograrlo se requiere que los sistemas educativos estén en capacidad de ofrecer una educación de calidad a todos los ciudadanos, aún cuando para algunos, alcanzarla en las complejas y heterogéneas realidades de un país tan diverso como el Perú, le exija al Estado mayor esfuerzo e inversión que a otros.

Durante las últimas décadas, la educación ha cobrado mayor importancia en la agenda pública nacional, desplegándose varios esfuerzos de mejora desde el Estado. Sin embargo, la calidad del servicio educativo es aún muy desigual y en general muy baja, como lo demuestran los índices de rendimiento revelados por las evaluaciones nacionales e internacionales en los aprendizajes básicos. Esto es particularmente notorio en las áreas rurales, siempre a la zaga respecto a los indicadores de las zonas urbanas y, según las evidencias más recientes, con tendencia a hacer cada vez más grande esa brecha.

En este contexto se han desarrollado diversos programas orientados al mejoramiento de la calidad de las escuelas y los aprendizajes en la educación básica pública, impulsados principalmente por instituciones privadas. Estas iniciativas, en su mayoría, se caracterizan por dirigir sus intervenciones a las escuelas más pobres, situadas en zonas rurales y urbanas marginales a nivel nacional. Es decir, se capitalizan los recursos públicos que ya forman parte de la asignación y ejecución presupuestal regular del Estado, agregándoles factores técnicos que permiten lograr mejoras en el nivel de aprendizaje de los niños.

A pesar de existir evidencia de que estos programas estarían obteniendo logros en los niveles de aprendizaje requeridos, en su asistencia a la escuela y en otros ámbitos relevantes, los mecanismos y estrategias de intervención comunes que hacen posible su éxito no han sido suficientemente analizados, contrastados y discutidos de cara a las políticas públicas en educación.

A pesar de la vastedad de experiencias exitosas de educación rural existentes en el país,

el presente estudio se ha centrado básicamente en la revisión de cuatro programas integrales de educación básica desarrollados en el ámbito rural de nuestro país: Aprender, Fe y Alegría, Construyendo Escuelas Exitosas y PROMEB.² En base al análisis de sus características, sus mecanismos de intervención y sus resultados en el ámbito pedagógico, se ha propuesto identificar las condiciones y los factores comunes que han hecho posible su éxito, para poder discernir a partir de allí sus posibilidades de extensión en el ámbito estatal, su capacidad de ser replicados efectivamente en otras escuelas públicas del ámbito rural en otras zonas del país, así como los primeros pasos que se requieren dar para avanzar en esa dirección.

Naturalmente, las cuatro experiencias analizadas no son idénticas. No obstante, pese a que sus intervenciones están diseñadas, organizadas y conducidas de diferente manera, quizás por la relevancia de las certezas de partida que comparten y su sensibilidad con los aportes de la experiencia nacional e internacional en este campo, hay un conjunto de factores comunes cuya importancia ha sido reconocida en sus propias evaluaciones.

II. BREVE PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS

1. APRENDES

a. Período, áreas y cobertura de la intervención

La propuesta Aprender, promovida por USAID/Perú, se inició en el año 2003 y a la fecha continúa su consolidación en escuelas-laboratorio, que son utilizadas como aulas de aprendizaje de la metodología por docentes de otras regiones. Se implementa en un total de 286 escuelas rurales unidocentes y multigrado de las regiones San Martín y Ucayali. Primero con el proyecto Aprender (2003-2009) y luego con el proyecto SUMA (2009-2011), el programa llega a un total de 568 maestros y maestras, y 12,946 estudiantes de las zonas más pobres de la selva del país, a través de las siguientes etapas:

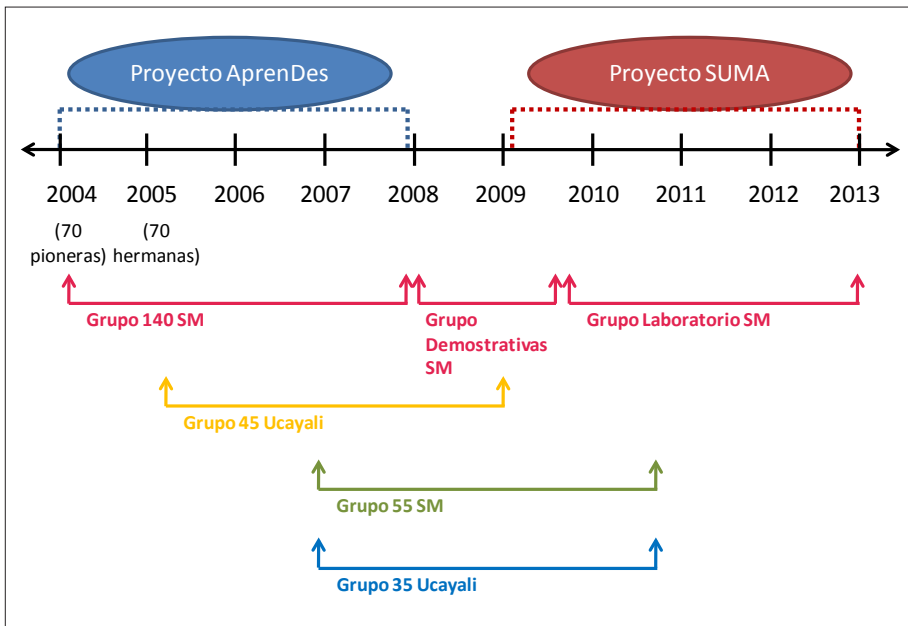
- Entre el 2004 y el 2008, se implementó en 9 de las 10 provincias de la región San Martín, cubriendo un total de 206 escuelas rurales unidocentes y multigrado.
- Entre el 2006 y el 2010, se expandió a 80 escuelas rurales unidocentes y multigrado de la región Ucayali.

² Véase las experiencias presentadas en el seminario-taller "Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú". MONTERO, Carmen y VALDIVIA, Manuel (editores). Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú. Memoria del Seminario Taller. Aprender-ACDI-CARE-Fe y Alegría-CNE-Educa-Proeduca GTZ- Foro Educativo- SNV-Ayuda en Acción- Tarea-USAID. Lima, 5 al 8 de setiembre del 2006.

- Del 2009 en adelante, con el proyecto SUMA, se consolida la implementación de Aprender en 30 escuelas rurales unidocentes y multigrado de la Región San Martín denominadas Escuelas Laboratorio.

El programa se ha desarrollado en las siguientes fases:

Cuadro N° 1
Línea de tiempo de los grupos de intervención



Fuente: Aprender.

b. Objetivos del programa

Aprender aplica la metodología de Escuelas Activas en las áreas rurales del Perú, usando como base las experiencias exitosas en otros países como Colombia, Guatemala y Nicaragua. Escuelas Activas es una propuesta pedagógica integral que redefine los procesos y los roles de enseñanza-aprendizaje en el aula, cuyo objetivo es mejorar los aprendizajes de los estudiantes en comunicación y matemática. Los resultados se miden con evaluaciones anuales a escuelas de intervención y control. La propuesta busca, además, que directores, docentes, estudiantes, padres y madres de familia y miembros de la comunidad cambien sus visiones, roles, prácticas y perspectivas acerca de cómo los niños y niñas aprenden.

c. Componentes

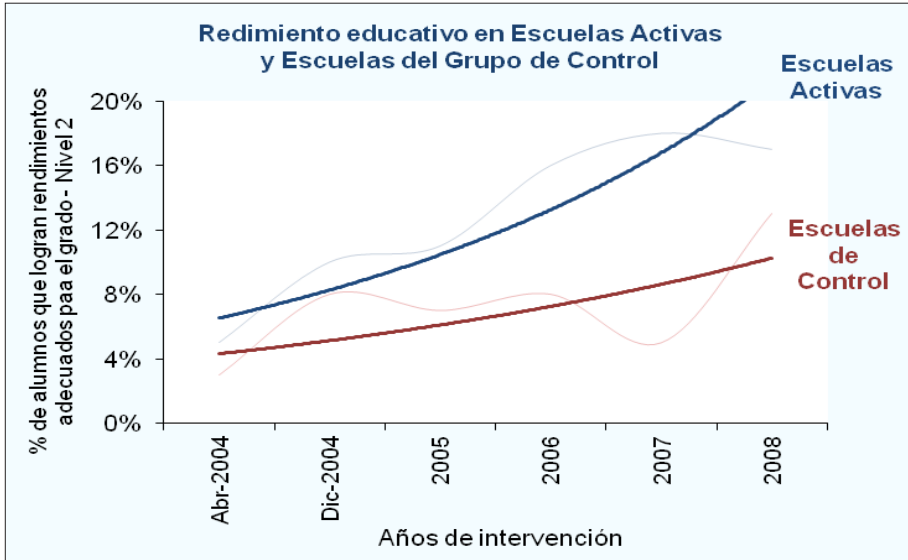
El programa propone el uso de materiales educativos que permite a los estudiantes construir conocimientos trabajando en grupos cooperativos y con guías de autoaprendizaje, además, una capacitación intensiva a docentes, combinada con el apoyo en las aulas a cargo de expertos en metodología activa debidamente capacitados; además de la conformación de redes de escuelas próximas y centros de recursos de aprendizaje disponibles para cada red. Los padres y la comunidad participan de las actividades educativas, trascendiendo el clásico rol de proveedores del sostenimiento material de las escuelas, involucrándose directamente en la mejora de los aprendizajes y en los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Niños y niñas, a su vez, participan activamente en la gestión escolar, asumiendo responsabilidades y el liderazgo a través de los Municipios Escolares. El programa requiere de al menos tres años para implementar sus componentes y para que los actores consoliden conocimientos y prácticas en los aspectos pedagógicos y de gestión de la propuesta.

AprenDes también apoyó al Gobierno Regional de San Martín para asumir las nuevas funciones asignadas en el marco de la Ley de Descentralización, así como en la formulación de políticas educativas regionales, prestando asistencia técnica para colocar las propuestas de mejora de educación rural en sus planes educativos y para financiarlos a través de Proyectos de Inversión Pública (PIP). Desde los resultados obtenidos en la región San Martín, se trabajó para la expansión del modelo de Escuelas Activas a otras regiones.

d. Resultados

En 4 años de implementación, se estima que AprenDes alcanzó un incremento promedio en el logro de aprendizajes de 117% superior a las escuelas de control. Éstas últimas lograron que el porcentaje de alumnos con rendimientos adecuados para el grado aumentara de 4% a 10%; mientras que en las escuelas de AprenDes, el porcentaje de alumnos que alcanzó los rendimientos adecuados para el grado pasó de 7% a 20%.

Cuadro N° 2



Fuente: GRADE (2009).

Una evaluación externa realizada por GRADE cada año, entre el 2004 y el 2008, reveló un incremento progresivo en el rendimiento del primer, tercer y sexto grado, en las áreas de comunicación y matemáticas, de los estudiantes de las escuelas ApreNDes, en comparación con las escuelas no intervenidas (grupo de control). El porcentaje de niños con dominio de las habilidades esperadas para su grado en comunicación integral, se incrementó del 5% establecido en la línea de base el año 2004, a un 18% en el 2008. Estos niños también superaron de manera significativa a estudiantes de las escuelas de control en matemática.³

2. PROYECTO DE MEJORAMIENTOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB)

a. Período, áreas y cobertura de la intervención

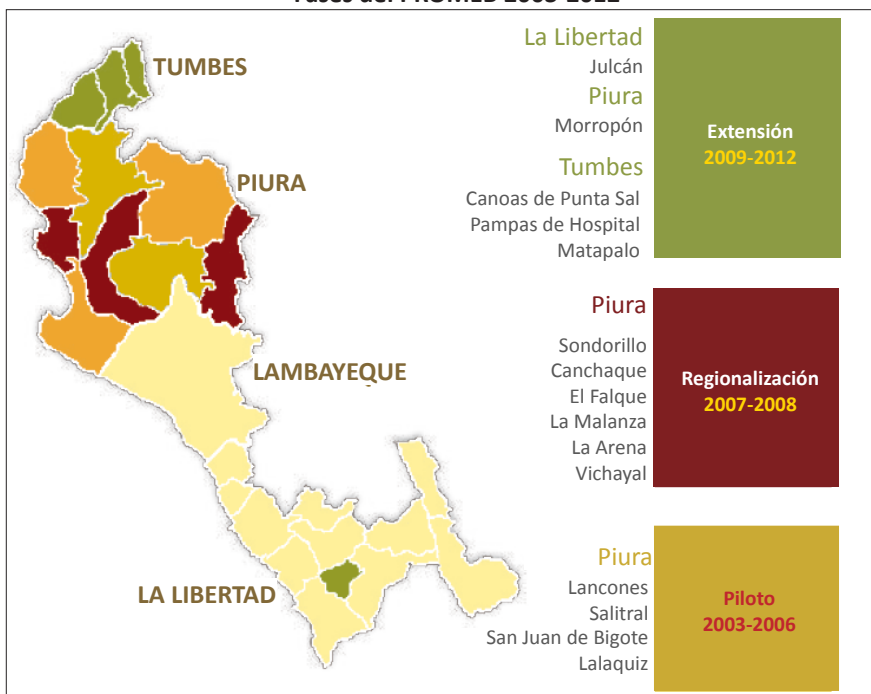
El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) se inició en el 2003 en cuatro distritos de Piura: Lancones, Salitral en Sullana, San Juan de Bigote en Morropón y Lalaquiz en Huancabamba, dedicándose fundamentalmente a validar los

³ CUETO, Santiago, G. Guerrero, C. Sugimaru, J. León. "Evaluación de impacto del programa ApreNDes". Informe Final. GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE), Marzo 2009. Lima.

programas de acompañamiento y atención a la infancia. Entre el 2007 y el 2008 se inicia su fase de regionalización, incorporando los distritos de Sondorillo, Canchaque y El Faique en Huancabamba; La Matanza en Morropón; La Arena en Piura y Vichayal en Paita. Allí desarrolla tres estrategias de transferencia de la propuesta al Gobierno Regional Piura: una mesa de alcaldes para establecer acuerdos para la continuidad de la experiencia; formación de especialistas y docentes de las UGEL para ejercer la función de acompañante; asesoría al Gobierno Regional en el diseño de un Proyecto de inversión Pública para replicar la experiencia.

Del 2009 al 2012 entra en fase de extensión, capitalizando las lecciones aprendidas de fases anteriores en tres nuevas regiones: La Libertad, Lambayeque y Tumbes, adecuando la propuesta a cada realidad. Se mantiene como acciones centrales la formación de acompañantes pedagógicos y el fortalecimiento de las redes por la infancia, en el marco de la implementación de proyectos de inversión pública.

Cuadro N° 3
Fases del PROMEB 2003-2012



Fuente: PROMEB.

b. Objetivos del programa

Es objetivo del proyecto lograr que niños y niñas de las áreas rurales del norte del país puedan completar la educación primaria oportunamente y con las competencias básicas requeridas; es decir, mejorar la calidad, el acceso, la eficiencia y la equidad de la educación inicial y primaria en las áreas seleccionadas. El proyecto es financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), en el marco de un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación (MINEDU).

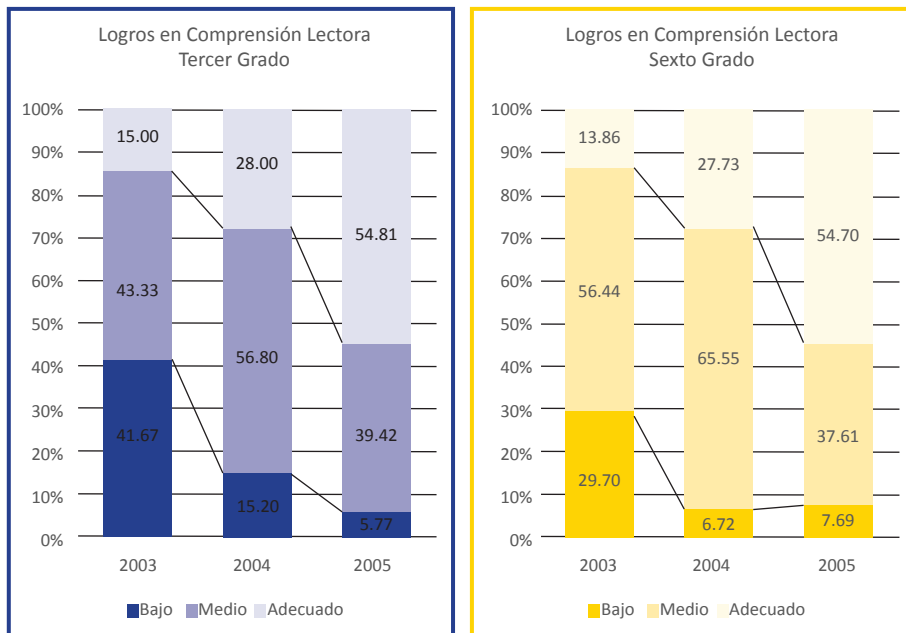
c. Componentes

El PROMEB ha desarrollado tres programas: 1) El programa de atención intersectorial a la infancia, para aportar al fortalecimiento de redes regionales que articulen los servicios existentes en cada localidad y promuevan la participación de la comunidad; 2) el programa de acompañamiento pedagógico, dirigido a docentes y directores de las escuelas seleccionadas, para brindarles asesoría personalizada en la mejora de su desempeño y de los aprendizajes de los niños y niñas. Esto ha requerido la formación de docentes acompañantes, seleccionados por su buen desempeño y experiencia, para dedicarse exclusivamente a este rol; y, 3) el programa de fortalecimiento de gobiernos regionales y locales, dirigido a mejorar la capacidad de funcionarios y autoridades para planificar, implementar y evaluar sus políticas educativas regionales y locales. A través de este programa se ha brindado asesoría para el diseño de proyectos de inversión pública en atención a la infancia y acompañamiento a las escuelas rurales.

d. Resultados

Las escuelas del PROMEB avanzaron en comprensión lectora, en tercer grado de primaria, en 15% el año 2003, hasta 28% el año siguiente, alcanzado el 55% de los niños el nivel adecuado en el 2005. En el caso de sexto grado, el rendimiento progresó de 14% el 2003, a 28% el 2004, hasta 55% en el 2005. En el caso de las capacidades de expresión escrita, los alumnos de tercer grado avanzaron del 7% el año 2003, al 20% el 2004, y al 38% el 2005. En sexto grado se pasó del 17% el 2003, al 21% el 2004 y al 49% el 2005.

Cuadro N° 4
Logros en comprensión lectora



Fuente: PROMEB.

Un reporte de resultados del año 2008 señalaba que el fortalecimiento de las capacidades docentes para el desarrollo de competencias comunicativas en los estudiantes, había permitido los resultados siguientes en la llamada fase de consolidación: estudiantes que leen comprensivamente, 66% en tercer grado y 74% en sexto grado; estudiantes que pueden producir textos en un nivel IV: 53% en tercer grado y 56% en sexto grado; estudiantes que resuelven problemas matemáticos: 51% en tercer grado y 46% en sexto grado.⁴

3. CONSTRUYENDO ESCUELAS EXITOSAS

a. Período, áreas y cobertura de la intervención

El Programa Construyendo Escuelas Exitosas, promovido por el Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE), se ejecuta desde el 2007 y su periodo de duración es de 5 años

⁴ Proyecto de Mejoramiento de Educación Básica (PROMEB), Informe Interino: Noviembre 2002-diciembre 2008, presentado a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y al Ministerio de Educación del Perú.

en cada red de escuelas en las que participa. Se desarrolla actualmente en 11 regiones: Huancavelica, Puno, Cajamarca, Pasco, Piura, La Libertad, Junín, Arequipa, Ica y Lima Provincias, atendiendo 36,657 alumnos de 466 escuelas de zona rural, a 1815 docentes, así como a directivos y familias de 466 comunidades.

b. Objetivos del programa

En términos generales, Construyendo Escuelas Exitosas es un programa diseñado por IPAE para gestionar escuelas públicas rurales y urbano-marginales, con el objetivo de que los estudiantes aprendan y puedan alcanzar su desarrollo humano e insertarse en el mundo globalizado, pese a las dificultades de su contexto social. En términos específicos, el programa busca contribuir al mejoramiento de los aprendizajes en primaria, en el ámbito de la lectura y la escritura, el razonamiento matemático, las habilidades comunicativas y de socialización y su aprendizaje autónomo.

c. Componentes

El programa promueve una gestión basada en el liderazgo pedagógico transformacional, que supone desarrollar en los actores la capacidad de trabajo en equipo, de solución de conflictos, de comunicación clara y empática, y de construcción de climas institucionales que favorezcan el aprendizaje. El programa trabaja, así mismo, para integrar a los padres en la formulación, ejecución y evaluación del proyecto educativo institucional y en el desarrollo de sus hijos; así como para establecer relaciones significativas con la comunidad, aprovechando toda oportunidad a favor de los aprendizajes, como las prácticas de carácter productivo, comercial, social y cultural. Un cuarto componente es el trabajo en redes, que permite que las escuelas compartan experiencias, aprendizajes y recursos. Además, se promueve una nueva relación docente-alumno que asegure la orientación de las actividades hacia el logro de todos los estudiantes, respetando la diversidad y los distintos niveles de desarrollo existentes. Finalmente, se trabaja a favor de una cultura de calidad, a través de hábitos de planificación basados en el consenso, que incluyan la medición, el monitoreo y la evaluación continua, basados en indicadores claros y compartidos por todos y orientada a los aprendizajes de los estudiantes.

Cuadro N° 5
Modelo IPAE de Gestión de Escuelas Exitosas

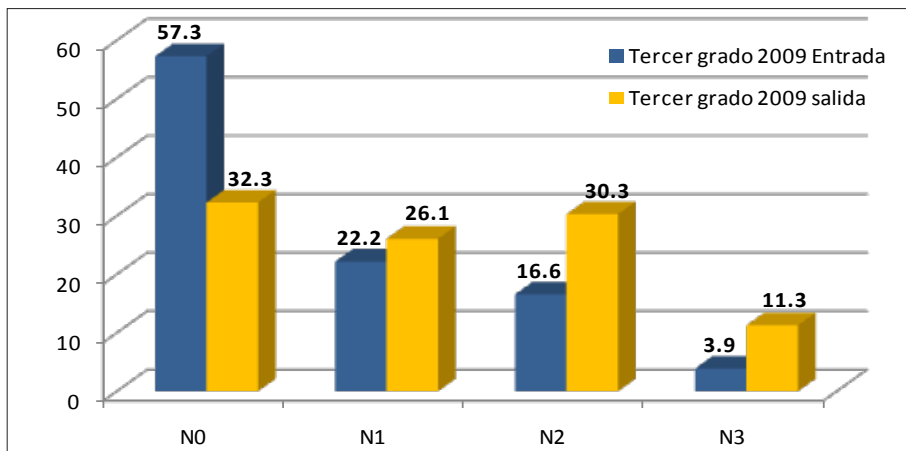


Fuente: IPAE. Escuela de Directores y Gestión Educativa (EDYGE).

d. Resultados

Los logros que reporta el programa al año 2010, en general, es de un 36% de incremento en las capacidades de comunicación oral y escrita de los estudiantes (Plan Comunico); de un 36% de incremento en sus capacidades de lectura (Plan Leo); de un 21% de incremento en sus capacidades de cálculo y razonamiento (Plan Pienso); y de un 14% de reducción de la presencia de conflictos socioemocionales en niños y niñas en las aulas (Plan Me Integro).

Cuadro N° 6
Resultados Plan Leo 2009



Fuente: IPAE. Programa Construyendo Escuelas Exitosas.

En el caso de las habilidades de comprensión lectora en particular cabe destacar la evaluación del 2008. Ese año se atendieron 190 escuelas, el 72% de ellas unidocentes o multigrado y el 28% polidocentes. En las pruebas de comprensión lectora que se aplicaron para tercer grado, los porcentajes de ‘No logro’ disminuyeron significativamente en los tres tipos de escuela: de un 78% a un 44% en las escuelas unidocentes (una diferencia de 33%); de un 69% a un 41% (una diferencia de 29%) en las escuelas multigrado; y de un 51% a un 24% (una diferencia de 27%) en las escuelas polidocentes. La disminución en el nivel ‘No Logro’ implica que los estudiantes se desplazaron del nivel más bajo -En Inicio y Básico- hacia niveles superiores.⁵

4. FE Y ALEGRÍA

a. Período, áreas y cobertura de la intervención

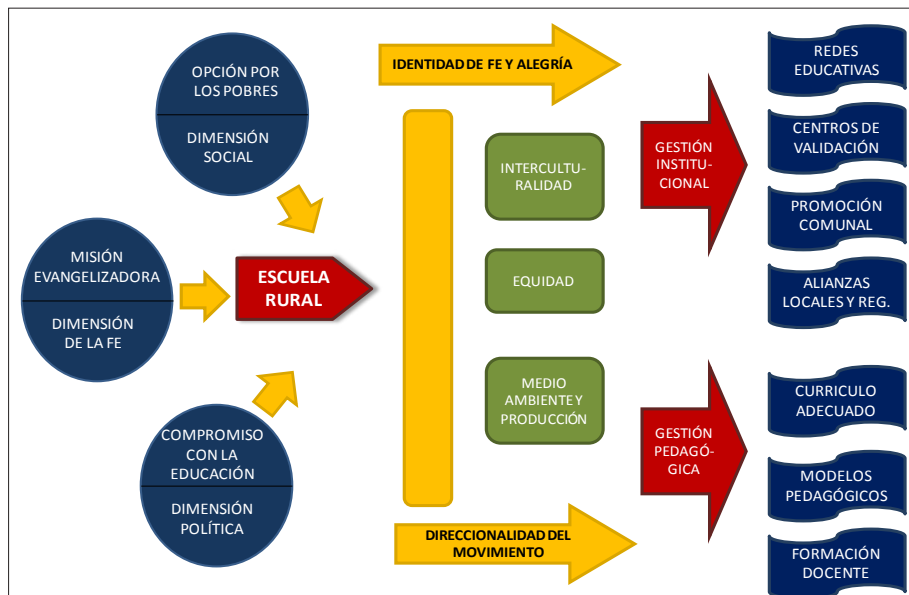
Fe y Alegría del Perú atienden 81,000 alumnos a nivel nacional, en 77 colegios (45 en provincias y 32 en Lima), 123 escuelas en 5 Redes Rurales, 238 Talleres de Educación Técnica, 4 Institutos Superior Tecnológicos, 10 Centro de Educación Técnica Productiva (CETPRO), 1 Instituto Radiofónico (IRFA) y 40 aulas para atención de alumnos con habilidades diferentes.

⁵ IPAE, ESCUELA DE DIRECTORES Y GESTIÓN EDUCATIVA. Programa Construyendo Escuelas Exitosas. Evaluación de logros en comprensión lectora-Informe de resultados 2008. Responsable: Eliana Ramírez de Sánchez Moreno.

La estrategia de intervención para las zonas rurales parte de la decisión de no crear nuevos centros educativos a no ser que se justifiquen, asumiendo que las escuelas existentes pasan por convenio a ser administrados por Fe y Alegría y organizadas en redes rurales. Una condición previa necesaria a la constitución de una red es la alianza con distintas comunidades religiosas o laicos dispuestos a comprometerse con la misión institucional en la zona y asumir la dirección del programa. Una vez resuelto este requisito y logrado el financiamiento del programa, se conforma el Equipo de Gestión, contratándose a los profesionales encargados de la animación de la red en lo técnico pedagógico y en el proyecto institucional. Una segunda condición importante es el conocimiento de la zona, la idiosincrasia de las comunidades, sus intereses y aspiraciones, los procesos locales y regionales en general. Una tercera condición es la información y sensibilización a la población sobre los alcances de la presencia de Fe y Alegría en sus escuelas, tarea a cargo de los profesores de la localidad, autoridades locales y misioneros.

Luego de la aceptación de las comunidades para formar parte de la red de Fe y Alegría, se procede a la gestión del convenio entre la sede descentralizada del MINEDU y Fe y Alegría, para oficializar la creación del Programa Rural.

Cuadro N° 7
Fe y Alegría en la educación rural: enfoque y componentes



Fuente: Fe y Alegría.

b. Objetivos del programa

El principal objetivo de los programas rurales de Fe y Alegría es la construcción de un modelo que funcione para la escuela de zonas rurales, un modelo que asegure calidad a estas escuelas en medio de las condiciones de precariedad que confrontan, sin caer en el asistencialismo. Se trata de una calidad educativa enfocada no sólo al logro de las habilidades básicas de los estudiantes, sino también a su inserción en el mundo del trabajo y el ejercicio responsable de su ciudadanía.

c. Componentes

Constitución: 1) se asegura el contrato de los profesores para el año lectivo, tarea asumida por el director de red, esforzándose por garantizar su selección adecuada y oportuna, 2) se fortalece el grupo docente de cada red alrededor de un Proyecto Educativo de red, cuya formulación debe ser coherente con la misión institucional de Fe y Alegría, los lineamientos de la política educativa y los intereses de las comunidades, 3) se constituye el gobierno de la red, a cargo del Director de Red y su equipo pedagógico, tarea compleja por los vacíos normativos existentes, 4) se colocan los esfuerzos en atender las demandas previamente identificadas en los diagnósticos situacionales elaborados antes y durante el proceso de intervención, 5) se sostiene una relación con los órganos intermedios del MINEDU, tarea en la que los directores de las redes invierten la mitad de su tiempo gestionando presupuesto y plazas docentes para atender la demanda y, 6) de ser necesario, hay inversión en la construcción y rehabilitación de la infraestructura escolar, así como en el equipamiento de aulas, bibliotecas rurales y la habitación de los profesores.

Componentes: 1) Capacitación: los equipos pedagógicos de las redes planifican anualmente la capacitación de los docentes de su red, tomando en cuenta su perfil y las necesidades de formación según el proyecto educativo. Las capacitaciones previas al inicio del año escolar son intensivas y allí se elaboran colectivamente los carteles de contenidos y la programación anual. Las que se efectúan durante el año se hacen bajo distintas formas, bimensualmente o en la temporada de vacaciones. 2) Círculos docentes: hay también reuniones de interaprendizaje o grupos de estudios, realizados de manera descentralizada o centralizada pero con regularidad, donde se comparte experiencias, se refuerza algún aspecto crítico identificado en las visitas al aula o se apoyan en sus programaciones de corto plazo. 3) Seguimiento y asesoría en aula: a través de visitas periódicas que cada docente recibe del equipo pedagógico. Según el

nivel alcanzado por el docente se establece un calendario de visitas, aunque se trata de visitar a todos por lo menos una vez al mes. 4) Evaluación docente: el equipo pedagógico realiza una evaluación minuciosa de los profesores de la red, llevando una carpeta de cada uno donde registran potencialidades, limitaciones y avances. Esta información es base de las asesorías y jornadas de interaprendizaje, también influye en la renovación de su contrato. 5) Educación técnica: los planes de estudios en primaria y secundaria enfatizan la educación para la producción, la mayoría de las escuelas de las redes rurales desarrollan actividades agropecuarias. 6) Materiales: hay producción de material educativo, que sirve de soporte a la acción pedagógica de cada programa, sea que se dirijan al profesor como material de apoyo, o al alumno. 7) Útiles escolares: se entregan paquetes escolares para los alumnos en cantidad limitada, priorizando los útiles más importantes para el inicio del año escolar. No busca reemplazar la responsabilidad de las familias en este ámbito. 8) Promoción comunal y formación ciudadana: se forma líderes comunales, varones y mujeres, que por sus habilidades estén en condiciones de impulsar y gestionar procesos de desarrollo en la comunidad, sea como dirigentes o como comuneros que participan en las faenas comunales.

d. Resultados

Una evaluación de IPSOS-APOYO efectuada el 2010 reveló que los colegios de Fe y Alegría son mejores que los colegios públicos en cuanto tasa de asistencia con extraedad, tasa de conclusión, tasa de aprobados y el índice global de escolarización. Así mismo, se constató que muestran mejores promedios de rendimiento que los colegios públicos en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática. El reporte señala que las diferencias de rendimiento encontradas son significativas estadísticamente, y están más próximos a los promedios obtenidos por los colegios privados, siendo incluso mejores en algún caso.

Cuadro N° 8
Resultados de la Evaluación Censal 2008 (según tipo de gestión)
Colegios Fe y Alegría y el MED - Comprensión de textos escritos

NIVELES DE RENDIMIENTO	FE Y ALEGRÍA (%)	ESTATAL (%)	DIFERENCIA (%)
Nivel 2	28	12	16
Nivel 1	65	53	12
Debajo del Nivel 1	7	35	-27

Fuente: IPSOS-APOYO.

Elaboración Propia.

III. LOS FACTORES DE ÉXITO DE LAS CUATRO EXPERIENCIAS

En las cuatro experiencias se identifican premisas y factores de éxito que representan un común denominador, que en varios casos representan componentes laboriosamente contruidos, en el contexto de numerosas dificultades y consolidados a través de procesos de ensayo-error, de avances y retrocesos, cuya evaluación continua ha permitido extraer conclusiones y lecciones decisivas para terminar perfilándose del modo en que ahora se presentan.

LAS PREMISAS

Las certezas, axiomas o sentidos comunes que sustentan y dan sentido a las propuestas de los cuatro programas podrían resumirse en seis:

1. UN MODELO PERTINENTE DE ESCUELA Y DE GESTIÓN PARA EL ÁREA RURAL

La educación en áreas rurales necesita un modelo pedagógico y de gestión distinto al de la zona urbana, que pueda manejarse con autonomía relativa respecto del resto de escuelas del sistema nacional, con estrategias y objetivos comunes que sean pertinentes al mundo rural y con la flexibilidad que se requiere en una realidad que afronta múltiples adversidades, donde los estudiantes forman parte indesligable de la dinámica productiva y cultural de las comunidades y las propias comunidades son actores educativos relevantes.

2. AFRONTAR LA COMPLEJIDAD DEL DESAFÍO

El problema de la educación rural es complejo y requiere soluciones complejas. Ninguna experiencia ha simplificado la visión de sus necesidades y sus desafíos para hacer economía de esfuerzos, de tiempo y de recursos. Por el contrario, todas han asumido de manera natural es necesario diseñar intervenciones en varios frentes de trabajo al mismo tiempo, es decir, un abordaje integral, y se han organizado para ese fin.

3. LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO Y REMONTAR LA ADVERSIDAD UNA OBLIGACIÓN

Los niños y niñas de la zona rural también son sujetos de derecho y ofrecerles una educación de calidad es un deber del Estado que la pobreza, la ruralidad y la marginalidad

social no pueden exonerarlo de cumplir. Las cuatro experiencias apuestan por eso en invertir lo necesario y en entregar lo mejor de sus esfuerzos para que sus escuelas lleguen a ponerse a la altura de la calidad que sus estudiantes merecen.

4. LAS ESCUELAS NECESITAN TOMAR SUS PROPIAS DECISIONES

El poder de decisión dentro de la estructura jerárquica del sistema educativo debe redistribuirse, ampliando los márgenes de autonomía funcional de las escuelas. En ninguna de las cuatro experiencias las escuelas son simples ejecutoras de decisiones que le llegan de fuera. En todos los casos, se trata de instituciones que analizan su realidad, identifican sus necesidades y toman sus propias decisiones en función a ellas. Esta es otra de las certezas que explican, por ejemplo, por qué a los procesos pedagógicos específicos de cada escuela y sus requerimientos particulares, se les concede mayor valor que a las demandas administrativas. Ciertamente, hablamos de una autonomía que implica el derecho a mayores márgenes de decisión, no el ser abandonados por las instancias locales y regionales de gestión.

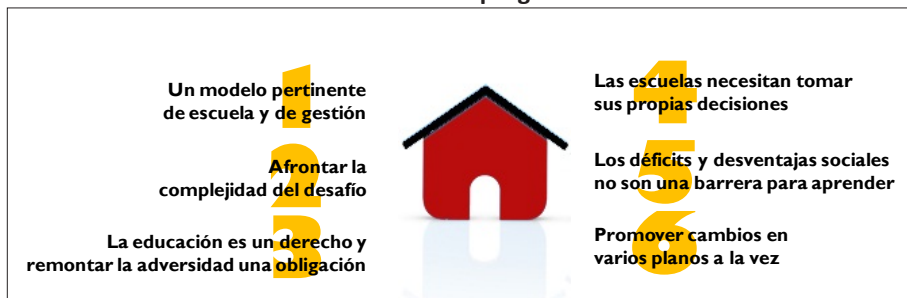
5. LOS DÉFICITS Y DESVENTAJAS SOCIALES NO SON UNA BARRERA PARA APRENDER

Otra certeza es que las desventajas de inicio que pudieran exhibir los niños del medio rural como consecuencia de la pobreza, no son una barrera insuperable para aprender. Las cuatro experiencias analizadas trabajan con la seguridad de que en esas escuelas puede obtenerse resultados de calidad, y que este principio vale también para los docentes, pues un trabajo serio, cuidadoso y respetuoso puede revertir deficiencias y hacerlos avanzar hacia niveles superiores de desempeño profesional.

6. PROMOVER CAMBIOS EN VARIOS PLANOS A LA VEZ

Es necesario hacer reformas convergentes arriba y abajo simultáneamente; es decir, promover cambios concurrentes y complementarios tanto en la escuela y en su dinámica local, como en la gestión educativa regional. Se parte de la certeza de que no basta que un solo actor modifique su quehacer. Los proyectos han trabajado a favor de cambios que involucran las prácticas de diversos actores, el diseño mismo de las políticas y hasta las modalidades de gestión territorial.

Cuadro N° 9
Premisas comunes en los programas estudiados



Elaboración propia.

LOS FACTORES COMUNES

Los factores comunes a las cuatro experiencias pueden ser agrupados en cuatro grandes categorías: 1) las escuelas de la zona rural, 2) las propuestas pedagógicas desplegadas, 3) las estrategias, contenidos y objetivos de la formación docente y, 4) la gestión territorial de los procesos de cambio en las escuelas. Al interior de cada una desagregaremos un conjunto de características clave.

1. LAS ESCUELAS DE LA ZONA RURAL

Las escuelas intervenidas por estos cuatro programas representan instituciones con personalidad, con un sistema abierto y muy dinámico de gestión, y articuladas además con otras escuelas locales.

1.1. IDENTIDAD: Escuelas con personalidad, abiertas y orientadas al aprendizaje

Son tres características las que identifican a las escuelas de las experiencias analizadas, constituyendo los pilares básicos de su funcionamiento: primero, hay un proyecto educativo y está centrado en los aprendizajes, así como también ideas claras sobre cómo se debe enseñar y aprender para alcanzarlos con más éxito; segundo, el saber cultural de la comunidad es un ingrediente fundamental de ese esfuerzo; tercero, la comunidad tienen un lugar para aportar al progreso de los niños.

a. Tiene proyecto y propuesta pedagógica⁶

⁶ Un indicador clave en una de las experiencias habla del “número de centros educativos e instancias participativas que cuentan con un Proyecto Educativo Institucional (PEI), elaborado democráticamente y articulado con los planes de desarrollo comunal”. En otra de las experiencias, ha sido en los CONEI donde estos proyectos se promovieron, desarrollaron, implementaron y monitorearon, orientándolos a mejorar las

El funcionamiento de la escuela y el trabajo docente no siguen una rutina universal ni se mueven por inercia. Existe proyecto educativo y una idea clara de lo que se necesita hacer y modificar en las aulas para que los estudiantes aprendan, y los roles de los distintos actores se definen en función de esas exigencias. Los objetivos, desafíos y lineamientos pedagógicos son los que dan sentido y rumbo a la participación de maestros, director, alumnos, padres y demás actores de la comunidad.

b. Se valora y recupera el saber comunitario⁷

Los saberes de la comunidad local enriquecen los aprendizajes de los niños, revalorándose así el aporte de las familias y replanteándose el lugar tradicional de los padres al interior de la escuela. En estas escuelas la comunidad juega un rol en la formación de sus niños. No son simples espectadores ni sostenedores materiales.

c. Hay una genuina participación de la comunidad⁸

Estamos hablando de una participación centrada en los aprendizajes de los niños, que involucra no sólo a los padres de familia de la escuela sino a toda la comunidad - incluidas sus organizaciones - y que es real, activa y continua. Todos tienen un lugar y un rol para aportar, los miembros individuales, las organizaciones sociales y hasta las autoridades del pueblo, que en algunos casos apoyan directamente a niños y niñas con dificultades en su rendimiento.

1.2. GESTIÓN: Escuelas gestionadas de manera democrática, flexibles e inclusivas

Las escuelas de estos programas, son escuelas que se gestionan de manera democrática, con la flexibilidad necesaria y dando cabida a la participación de todos los actores, y de manera especial a los propios estudiantes.

condiciones de aprendizaje de la escuela. Se identifica también la experiencia de asistir a las redes escolares para compartir lecciones aprendidas en el diseño e implementación de sus PEI o para elaborar sus Proyectos Educativos de red.

7 En algunas experiencias, los padres y representantes de la comunidad proponen contenidos, capacidades y valores vinculados con su diario quehacer profesional, familiar y personal; las que se recogen en la programación de las distintas unidades didácticas, el material educativo y los recursos didácticos. En otras, apoyan a los docentes en el aula en la enseñanza de los saberes locales, a través de diversos medios (Taleguita Viajera, Día de Logros, Periódico Mural, etc.).

8 Participan, por ejemplo, en el letrado de espacios comunales y de la escuela, en círculos de lectura, en el uso del cuaderno viajero, en el festival del cuento, en jornadas de sensibilización permanente con los padres de familia; en otros casos, en la elaboración de los materiales educativos necesarios. También se les propone que incorporen hábitos y rutinas que estimulen el desarrollo intelectual, emocional y social de los hijos en su propio hogar.

a. La gestión es democrática⁹

Se ha dado vida a los espacios de gestión participativa como el CONEI, que están normados pero que, en general, no funcionan o lo hacen de manera esporádica e intrascendente. En estas escuelas (o redes si se trata de escuelas unidocentes y el CONEI es de red) directores, docentes, padres y estudiantes se reúnen continuamente a planificar, evaluar y tomar decisiones. Se comparten las responsabilidades y el protagonismo, se delega y distribuye el poder de manera genuina.

b. La gestión es flexible¹⁰

La vida de la escuela no se conduce con rigidez o apego a reglamentos y costumbres. Hay apertura para revisar decisiones y recrear estrategias a fin de ir respondiendo a las características de la realidad, a las situaciones no previstas y a los distintos momentos y circunstancias que atraviesan a lo largo del año.

c. La gestión abarca los procesos pedagógicos¹¹

En la medida que la enseñanza no es una rutina, sino un proceso activo que demanda un conjunto de acciones y decisiones, -dentro y fuera del espacio escolar- involucrando otros actores, al profesor se le reconoce también como un gestor. El profesor toma decisiones, delega funciones y responsabilidades, promueve acuerdos, generando una dinámica democrática en el aula basada en la confianza.

d. Los alumnos también son protagonistas¹²

9 Para todas las experiencias, instalar una cultura de participación comunitaria tiene un valor fundamental. Por eso se promueve la participación activa de los padres y madres de familia y las instituciones locales, con el liderazgo del director y el CONEI. En los consejos se busca fortalecer una gestión institucional concertadora y promotora, a través de iniciativas como, por ejemplo, la comunidad letrada, la comunidad lectora, el cuaderno viajero o el festival del cuento infantil.

10 Si bien es cierto que en la mayoría de escuelas rurales, por ser multigrado o unidocente, el director está a cargo de un aula, algunos proyectos han designado acompañantes especialmente dedicados a atender el tema de la gestión de la escuela y fortalecer los CONEI. Además, en todos los casos se ha enfatizado la organización y el funcionamiento activo de redes de escuelas, y en algunos casos se ha prestado apoyo a los directores en los temas administrativos.

11 En todos los casos, por ejemplo, el director de la escuela toma decisiones sobre el proyecto curricular, el monitoreo a los procesos pedagógicos, y el apoyo que se brinda a los docentes en función de sus necesidades de enseñanza. Una de las experiencias promueve los “círculos de éxito”, un órgano integrado por docentes, padres y madres de familia en cada escuela que proponen soluciones a los problemas asociados al desarrollo curricular e incluso a las condiciones del hogar que favorezcan los aprendizajes y la autoestima de sus hijos. Otras buscan que ese espacio sea el CONEI.

12 En el caso de Aprender, por ejemplo, los niños asumen roles de liderazgo en el aula, en el Municipio Escolar y en la gestión de la escuela, realizan elecciones, planean campañas y presentan problemas que aprenden a solucionar por consenso, escuchando opiniones de otros e involucrándose en problemas reales de su comunidad.

Los estudiantes no son entidades pasivas sino actores. En la mayoría de las experiencias analizadas los niños mostraron que con buen acompañamiento, pero también con autonomía, pueden organizarse, tomar iniciativas importantes y aportar ideas valiosas, convirtiéndose en parte activa en la marcha de la escuela en el marco de un proyecto común.

1.3. ARTICULACIÓN: Escuelas articuladas en red que colaboran entre sí

En las experiencias analizadas, las escuelas relativamente próximas de una misma localidad independientemente si coinciden o no con la delimitación jurisdiccional de la UGEL a la que formalmente pertenecen- se encuentran, intercambian y trabajan de manera conjunta, superando de ese modo su tradicional aislamiento. Estos vínculos se han construido y fortalecido pacientemente, creando espacios organizados de colaboración mutua y de construcción de una identidad común.

a. Las redes están organizadas

Las redes suelen estar organizadas, en el caso de redes de escuelas unidocentes incluso con un CONEI constituido, y tienen un coordinador. En algunas experiencias, el coordinador es una pieza clave y es rentado, en otras es un docente de la red elegido por sus compañeros y su función no es remunerada, en un caso cumple el rol de Director de Red. Aunque las modalidades no sean las mismas, en todos los casos estas redes funcionan, hay roles a su interior, tienen reglas comunes, distribuyen responsabilidades y acuerdan tareas a cuyo cumplimiento le hacen seguimiento con seriedad.

b. Tienen propuestas o proyectos compartidos

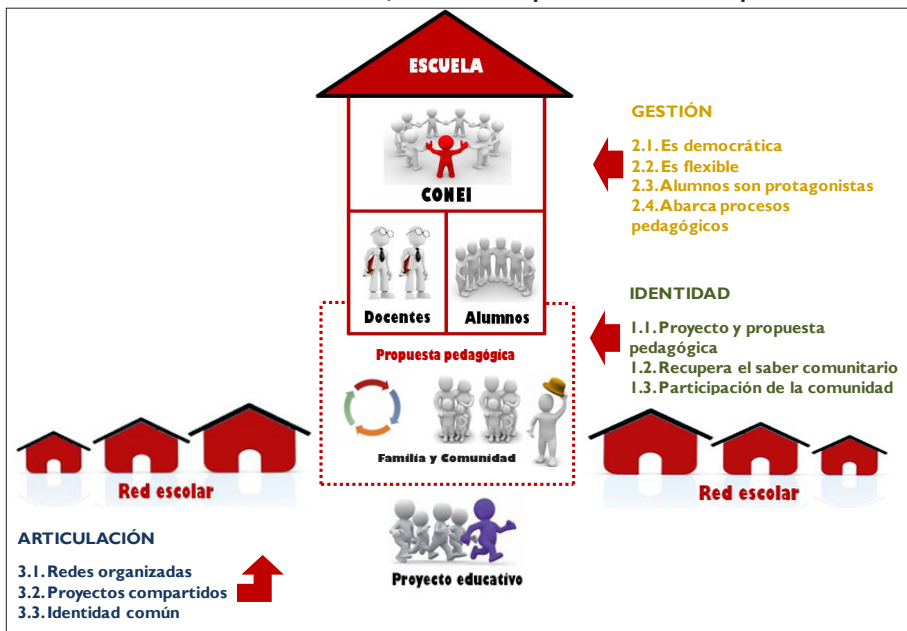
Las redes funcionan también como espacios de elaboración de propuestas e iniciativas, constituyéndose prácticamente en una instancia de mediación entre las escuelas y las instancias de gestión educativa local. En algunas experiencias, lo que elaboran es un Proyecto Educativo de Red, en otras un plan de trabajo. En ambos casos, no se trata de propuestas de papel, pues las redes se organizan para darles cumplimiento.

c. Construyen una identidad común

Las redes generan y sostienen una dinámica de intercambios frecuentes, convirtiéndose en espacios de identidad para las escuelas de una misma zona. Se encuentran y combinan motivaciones profesionales, culturales y afectivas para construir lazos de genuina

colaboración entre docentes e instituciones, basados en un sentimiento de pertenencia a un espacio y un proyecto común.

Cuadro N° 10
Las escuelas del mundo rural, tal como se perfilan en las 4 experiencias



Elaboración Propia.

2. LAS PROPUESTAS PEDAGÓGICAS

Si bien las experiencias revisadas no buscan poner en práctica una metodología específica de trabajo en las aulas, constatándose más bien, una pluralidad en sus abordajes didácticos, las cuatro giran sobre los mismos ejes y exhiben un enfoque pedagógico común, sobre el cual se abren sus opciones.

2.1 LOS DOS EJES CENTRALES DE LAS PROPUESTAS

A pesar de las variaciones en las propuestas pedagógicas específicas con las que se trabaja en las cuatros experiencias, todas giran sobre dos ejes:

a. Los aprendizajes

Los logros alcanzados por los estudiantes en las áreas priorizadas son objeto de control

permanente y los resultados de su evaluación son un instrumento útil tanto para mejorar la gestión de la escuela, como las prácticas pedagógicas de los docentes. Su análisis y discusión forma parte de la agenda de los círculos de docentes, de las reuniones de red, de los talleres de capacitación e incluso son objeto de rendición de cuentas a las familias y a la comunidad de manera regular.¹³ Esta es una señal que la razón de ser de todos los esfuerzos es mejorar la efectividad de las escuelas y lograr que los niños aprendan realmente lo que necesitan.

b. El desempeño de los docentes

Se concede mucha importancia, así mismo, al monitoreo de indicadores específicos de desempeño docente. Este seguimiento tiene dos propósitos: verificar progresos efectivos en aspectos clave de su práctica pedagógica; y aportar a su formación, poniendo sus resultados en manos de sus acompañantes y del equipo técnico, encargados de diseñar el programa de los talleres. Aunque este proceso, en general, no se ha documentado con el nivel de precisión de los aprendizajes de los niños, su seguimiento sistemático y el uso de la información recogida ha tenido una gran importancia en todas las experiencias.

2.2 EL ENFOQUE COMPARTIDO: RASGOS CENTRALES

Las experiencias trabajan con un enfoque pedagógico activo que modifica los roles tradicionales en el salón de clases y parte de premisas distintas a aquellas que sustentan las prácticas pedagógicas que todavía prevalecen en el sistema educativo nacional. Se identifican por lo menos tres rasgos comunes de gran importancia:

a. Expectativas altas en los niños

Todo el andamiaje pedagógico parte de una certeza: los niños y niñas de la zona rural tienen capacidades y posibilidades de aprender con éxito, tanto como los maestros para avanzar hacia niveles más altos de desempeño pedagógico. Esta confianza busca contagiarse no sólo a los docentes sino también a los niños, a la propia comunidad y a las autoridades, retroalimentándose con la seguridad que van ganando los maestros con el mayor desarrollo de sus habilidades y sus experiencias de éxito.

¹³ Se ha buscado, en efecto, introducir en los hábitos del docente el uso de la evaluación de logros como un mecanismo directo de apoyo a su trabajo pedagógico, a través del análisis frecuente de sus resultados en las redes. Además, los resultados de las pruebas han servido generalmente como referente principal para seleccionar y organizar los contenidos de los talleres para los maestros de la red.

b. Rol activo de los niños en el aprendizaje

Los estudiantes han sido relevados en todos los casos de su tradicional rol pasivo-receptivo, para pasar a ocupar un lugar mucho más activo en el proceso de su aprendizaje. Se concede valor a una enseñanza basada en la participación de los niños, en el trabajo grupal y la comunicación constante, tres características que representan una clara ruptura con el molde clásico de las instituciones escolares, particularmente visible en la escuela del área rural.

c. Aprovechamiento pedagógico de los saberes de la comunidad

Tanto las experiencias y capacidades de la familia, como el conocimiento que las comunidades rurales han desarrollado por generaciones, son recursos importantes en el trabajo pedagógico del docente. Esto parte de aceptar que los padres tienen fortalezas por descubrir y la experiencia social es fuente de aprendizajes, lo que exige al docente conocer mejor y acercarse más a la cultura y el medio social.

2.3 TRES ABORDAJES POSIBLES DESDE UN ENFOQUE PEDAGÓGICO COMÚN

En términos generales, se identifican en las cuatro experiencias hasta tres variaciones en el desarrollo didáctico de un enfoque pedagógico común, un enfoque que se basa en la actividad, la interacción y la participación reflexiva del estudiante en el proceso de su propio aprendizaje: una variante a la que podríamos denominar estructurada, otra no estructurada y otra más abierta a la elección de los equipos docentes, siempre dentro de un marco pedagógico común.

a. Procesos pedagógicos estructurados

Es cuando se propone a los docentes una herramienta y un método determinado, validado por la experiencia y adaptado a las realidades específicas de las escuelas en el área rural. Esta opción le ofrece al maestro la seguridad de una ruta y un procedimiento preestablecidos, que debe aprender a seguir con soltura, con rigor y con la lucidez necesaria para notar y hacerse cargo de la diversidad de respuestas y procesos que va desencadenando en sus estudiantes en cada tramo y en diferentes ámbitos del aprendizaje. Este abordaje ha funcionado bien y producido buenos resultados.

b. Procesos pedagógicos inductivos o no estructurados

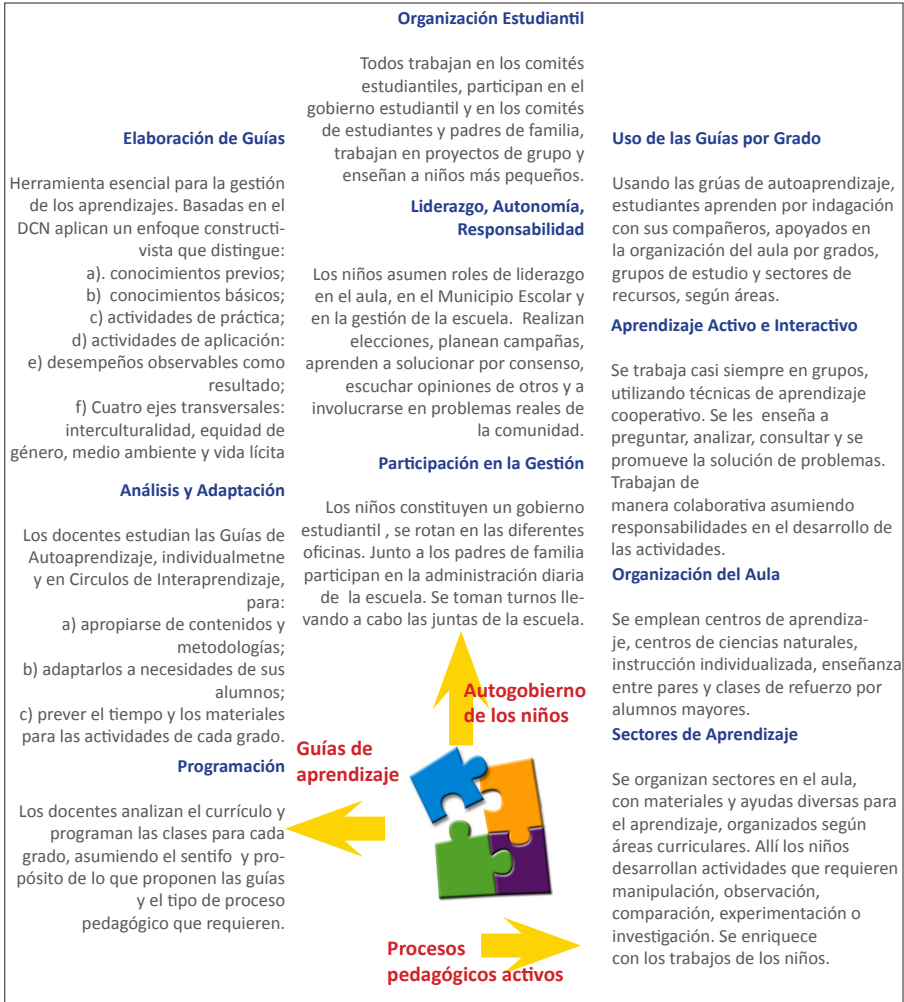
Es cuando se opta por desarrollar determinadas habilidades pedagógicas en los docentes, a fin de que puedan emplear diferentes herramientas y metodologías según las necesidades de aprendizaje previamente identificadas. Se trabaja sobre la base de criterios y lineamientos pedagógicos claros, mas no se sigue una ruta didáctica predefinida. Se afila básicamente la mirada profesional del docente sobre las capacidades de los niños y su capacidad para trabajar con una caja de herramientas diversas. Este abordaje también ha dado buenos resultados.

c. Procesos pedagógicos abiertos

Es cuando se propone sobre todo a los maestros un enfoque pedagógico general, dejando en libertad a las redes para tomar las opciones didácticas que consideren más convenientes, en el marco de su proyecto educativo común, sus objetivos y sus énfasis. Es así como algunos elegirán, por ejemplo, metodologías ad hoc para enseñar cuestiones referidas a la equidad de género, otros en cambio para hacer educación ambiental o para enseñar capacidades relativas a la convivencia en una perspectiva intercultural. Este otro abordaje también ha funcionado y permitido avanzar tanto a los profesores como a los niños.

Cuadro N° 11

Ejemplo de procesos pedagógicos estructurados



Elaboración Propia

Cuadro N° 12
Ejemplo de procesos pedagógicos inductivos o no estructurados



Elaboración Propia.

3. LA FORMACIÓN DOCENTE

Los procesos de formación docente en las cuatro experiencias no han constituido hechos o iniciativas aisladas, sino piezas de una estrategia global.

3.1 EL ENFOQUE DE LA FORMACIÓN

En todos los casos las oportunidades formativas que se ofrecen a los docentes no tienen como finalidad entregarles conocimientos ni metodologías, sino permitirles desarrollar determinadas capacidades pedagógicas y propiciar cambios de sentido muy importantes en su cultura de enseñanza.

a. Enfocada a resultados en los desempeños y las concepciones

Estamos hablando de una capacitación que no confunde medios con fines y cuyo objeto central no es simplemente ampliar sus repertorios de información y de procedimientos didácticos, sino permitirles un cambio de rol, que los traslade de su tradicional ubicación frontal a otra más lateral.

b. Respetuosa e interesada en los procesos de las personas

Un cambio pedagógico que supone rupturas y cambios en la cultura resulta siempre un proceso complejo y no es expeditivo, pues representa en muchos casos ir a contracorriente de las creencias que sustentan las rutinas del docente. Es por eso que los programas de formación, en general, se caracterizan por:

- Su orientación al fortalecimiento de capacidades y de su autonomía
- La diversificación de sus estrategias a fin de atender las diversas necesidades
- El respeto escrupuloso de los procesos de los maestros
- El uso de los aprendizajes logrados de los niños como criterio de validación

3.2 EL CONTENIDO DE LA FORMACIÓN

El énfasis en la formación en las capacidades pedagógicas y didácticas del docente que propicien aprendizajes en las áreas de comunicación y matemática es un común denominador muy claro, y es el ámbito que ha sido objeto de evaluaciones continuas. No obstante, hay tres aspectos adicionales muy destacables:

a. Diversas dimensiones del desempeño docente

A pesar del énfasis en las áreas de comunicación y matemática, se ha tendido a evitar reduccionismos y a ampliar la formación del docente, abarcando otras áreas curriculares y otros ámbitos de buen desempeño, apuntando incluso a cambios no sólo de metodología sino de mentalidad, actitudes y percepciones. En el caso específico de los métodos y materiales de aprendizaje, se ha ido haciendo evidente también la necesidad de objetivar criterios para evaluar su buen uso pedagógico.

b. La capacidad de interacción con el alumno

Se ha puesto mucha atención en las capacidades de interacción docente-alumno en general. En la medida que los profesores vienen de una tradición donde el estudiante es considerado apenas un receptor pasivo, ha sido necesario ayudarlos a construir vínculos con sus niños y hacer fluida esta relación. De acuerdo al enfoque pedagógico común, de la calidad de esa relación depende la posibilidad de lograr aprendizajes genuinos.

c. Las habilidades pedagógicas y de evaluación

Otro énfasis importante ha estado en la capacidad de monitorear el proceso de aprendizaje de los niños, de notar las diferencias individuales y de actuar de acuerdo a ellas. Por eso se ha buscado fortalecer en los docentes las habilidades de evaluación formativa y de proceso, para que puedan identificar los dilemas que confrontan los niños en su itinerario personal de aprendizaje, así como la mejor manera de retroalimentarlos de acuerdo a lo que cada uno va necesitando.

3.3 LAS ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN DOCENTE

Lo que revela el análisis de las cuatro experiencias es que el desarrollo de capacidades en los maestros rurales es un desafío complejo que necesita abordarse en varios planos a la vez. Es por eso que la formación docente ha sido abordada a través de estrategias multimodales, no idénticas pero bastante similares, generando todo un circuito de componentes que los equipos responsables de cada proyecto se han esforzado por articular y lograr su complementariedad.

a. Acompañamiento pedagógico

En todos los casos el eje de la formación de los docentes ha estado en la estrategia de acompañamiento pedagógico, gracias a la cual los profesores reciben visitas continuas de personas que han sido preparadas para darles apoyo y asistencia en la mejora de

sus prácticas. De acuerdo a la experiencia, el funcionamiento efectivo de esta estrategia requiere que la persona que cumple el rol de acompañante:

- Construya una relación positiva con el docente y la comunidad
- Demuestre calidad humana y criterio técnico profesional
- Asegure la comprensión de los procesos pedagógicos trabajados en taller
- Se base en la práctica y experiencia de cada docente
- Establezca indicadores de cambio, conocidos y consensuados con los docentes, que permita registrar avances
- Pase por un proceso de selección y formación serio y exigente, basado en criterios claros
- Esté a su vez sostenido en un equipo profesionalmente solvente

b. Talleres

El acompañamiento se complementa con talleres de capacitación cuidadosamente diseñados en base a la información recogida tanto de la evaluación de los estudiantes y las visitas a las escuelas, como del monitoreo del proceso en general. Es por eso que, en buena medida, buscan que los docentes analicen los problemas detectados en el aula. No obstante, la clave del impacto de estos talleres está no sólo en su articulación a las necesidades previamente identificadas en el desempeño de los docentes, sino también en la calidad de los formadores seleccionados, en su metodología, en los materiales preparados para la ocasión, en su número, periodicidad, secuencia y cobertura.

c. Cursos y posgrados

Otras estrategias de capacitación para los maestros incluyen pos títulos; es decir, diplomados y cursos, presenciales o virtuales, que certifiquen a los docentes, a los acompañantes y a otros agentes clave del proceso. En algunos casos incluyen a los propios padres de familia y a funcionarios de educación con responsabilidades en la gestión local.

d. Espacios de interaprendizaje

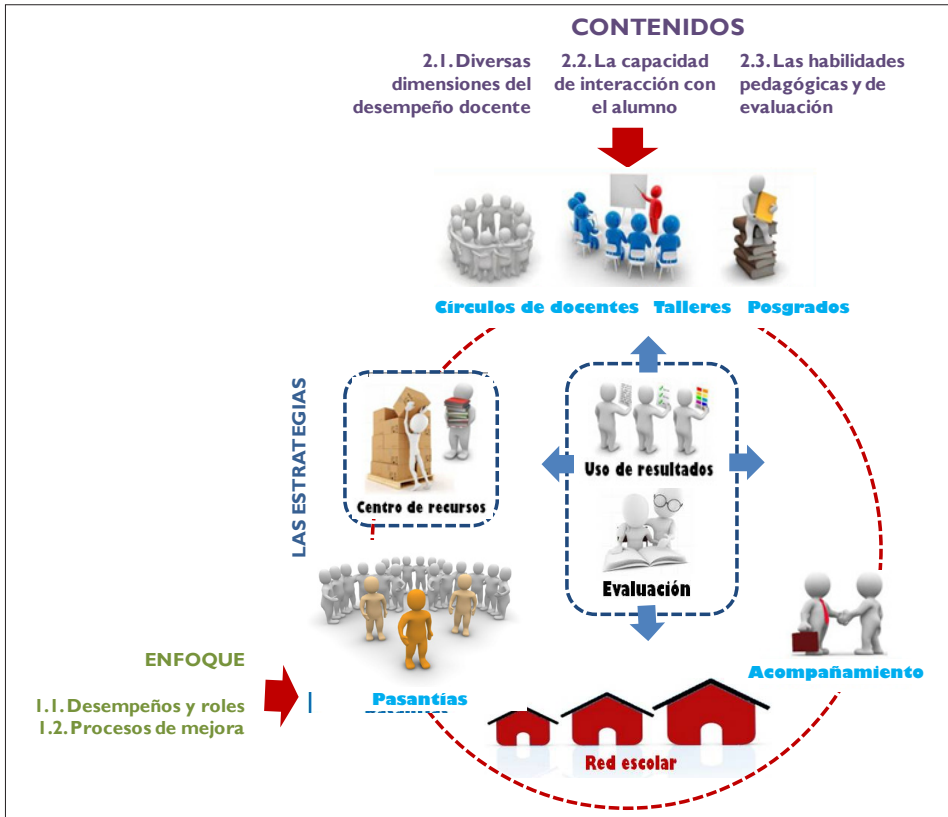
Dos estrategias de interaprendizaje han sido sumamente importantes en la mayoría de experiencias: 1) los círculos de docentes, dedicados básicamente a analizar su experiencia

y aprender de ella, reforzando a la vez aprendizajes promovidos en los talleres y otros espacios; y, 2) las pasantías, que han posibilitado a los docentes aprender de las mejores prácticas mediante la observación directa. En ambos casos, las experiencias analizadas han validado un conjunto de procedimientos y de lecciones aprendidas, que dibujan de manera específica y cuidadosa una ruta hacia el funcionamiento verdaderamente efectivo de ambas estrategias.

e. Los materiales

En las cuatro experiencias, el uso de material educativo e incluso su producción por los propios docentes ha jugado un papel importante. En todos los casos, se trata de materiales pensados y diseñados o adaptados para el medio rural y la escuela multigrado, que complementan los textos y materiales distribuidos por el MINEDU o que los reemplazan, basándose siempre en el currículo oficial. En general, los materiales producidos cuentan con la participación de los docentes del lugar, aún cuando su rol específico no sea el mismo en todos los casos.

Cuadro N° 13
Formación docente: circuito y componente básicos



Elaboración Propia.

4. GESTIÓN TERRITORIAL DE LOS PROCESOS

4.1. LOS RASGOS PRINCIPALES DE UNA GESTIÓN LOCAL Y REGIONAL

En los cuatro programas revisados, los equipos responsables de los proyectos han cumplido en los hechos la función de gestión territorial - local, provincial y regional - de los procesos de cambio y mejora impulsados en las escuelas de áreas rurales intervenidas. Esta gestión ha puesto de relieve seis características de gran importancia:

a. Enfocarse en resultados y practicar la rendición de cuentas

El foco en los aprendizajes, el compromiso público con la mejora de los resultados y la transparencia en los avances y dificultades de los procesos, es un común denominador. Está comprobado además, que el efecto demostrativo de una buena práctica y del reporte continuo de resultados, derrota cualquier escepticismo al interior de la propia escuela, en la localidad y en toda la región. No obstante, si esta política de transparencia ha sido un factor de confianza y respaldo, es porque los esfuerzos desplegados se han sustentado en: 1) un trabajo técnico serio, a cargo de profesionales competentes; 2) una labor continua de incidencia política y social, tejiendo alianzas con actores claves como los gobiernos locales; y, 3) acciones de difusión permanentes y uso de medios de comunicación.

b. Enfocarse territorialmente

En todos los casos es notorio el enfoque territorial de la gestión de los proyectos de cambio. Más allá de las delimitaciones jurisdiccionales formales, se busca articular a las escuelas más próximas de una misma localidad, entre sí y con otras entidades presentes, sean públicas o no, que puedan contribuir de un modo u otro a atender determinadas necesidades. En varias experiencias, el municipio distrital ha jugado un rol muy importante, que ayuda a delimitar los roles de cada nivel de gobierno y facilita la intersectorialidad.

c. Construir propuesta desde la región y con los propios actores

Las experiencias han puesto de relieve la necesidad de pensar acciones y objetivos junto con los diversos grupos regionales de interés en educación, en la sociedad civil, en la comunidad académica y en las esferas públicas, buscando todo el tiempo responder a la dinámica regional. También se ha hecho patente la necesidad de participar e incidir en la agenda educativa regional, en sus actividades, sus preocupaciones, prioridades, tiempos y ritmos, tanto en el nivel regional como local de gobierno, involucrando a las instancias del sector y al Municipio. Todo esto supone inversión de tiempo, construcción de consensos y afrontar situaciones difíciles, así como mucha paciencia y buen ánimo.

d. Gestionar procesos de cambio

Gestionar una intervención global de mejora de la calidad de la escuela de áreas rurales no es administrar medidas rutinarias en un escenario estable. Por el contrario, la experiencia apunta más bien a gestionar procesos de cambio institucional complejos y en escenarios, además inestables, de alta rotación de personal, donde la incertidumbre y debilidad institucional son características relevantes. Es por eso que la gestión de estos procesos en un territorio ha exigido gradualidad, tiempo para planificar cada paso, procesos de reflexión que involucren a diversos actores, analizando sus posibles resistencias.

e. Afrontar con flexibilidad el factor de incertidumbre

Una gestión que acepta jugar un rol a favor del cambio en contextos de incertidumbre necesita manejarse con márgenes de flexibilidad y presupuestos para imprevistos. Esto ha sido particularmente necesario en el caso de los procesos de capacitación, pero también en otros ámbitos donde han surgido tensiones entre plazos, productos y necesidades. En general, las cuatro experiencias han comprobado que: 1) no hay un solo camino para lograr los objetivos, siendo necesario ensayar diversas rutas hasta hallar la más efectiva; y, 2) los espacios de reflexión para analizar y sistematizar la experiencia, contrastar su validez y repensar las decisiones, son indispensables.

f. Cumplir una función articuladora

Es importante el rol de la gestión territorial como facilitador y articulador entre los diversos actores locales, incluyendo Gobierno Regional y gobiernos locales, desde una actitud abierta, flexible y permeable, dado que son infrecuentes los espacios de comunicación entre ellos. Este papel es clave pues ayuda a construir confianza y facilita los acuerdos. Quien ha cumplido esta función en las experiencias analizadas es el equipo responsable del proyecto. En realidad, suple el rol promotor y articulador que debería cumplir el Gobierno Nacional en el marco de una política nacional para la educación rural, propiciando convergencias y complementariedades, no yuxtaposiciones, con otras iniciativas oficiales. En todo caso, es una responsabilidad que el propio Gobierno Regional debiera asumir.

4.2. LA GESTIÓN REGIONAL DE LA FORMACIÓN DOCENTE

Las experiencias han enfatizado también la necesidad de contar con una estrategia de gestión regional de la formación docente, que se apoye en evidencias para plantear objetivos y metas de mejora del desempeño profesional docente, así como una hoja de ruta que pueda implementarse de manera concertada con las instituciones formadoras

existentes. Se trata de especializar y fortalecer una estrategia de gestión, separándola de los aspectos laborales y administrativos relacionados al tema, que son los que normalmente se abordan en las UGEL. En las experiencias destacan cuatro características relevantes de esta estrategia:

a. Planes y enfoques concertados de formación

Los planes de formación que los equipos responsables de las cuatro experiencias han diseñado y gestionado, necesitan ser objeto de gestión concertada en un escenario de transferencia. Tanto el enfoque como los objetivos y componentes esenciales de la formación a los maestros y acompañantes necesitan sustentarse en consensos amplios con los agentes formadores locales.

b. Alianzas institucionales

Se necesita, así mismo, desarrollar alianzas y capacidades institucionales, a fin de que alguna entidad formadora local pueda prepararse para asumir la continuidad de la formación docente en la misma perspectiva pedagógica en la que se ha venido ofreciendo, aprovechando las tecnologías y las lecciones aprendidas aportadas por las experiencias.

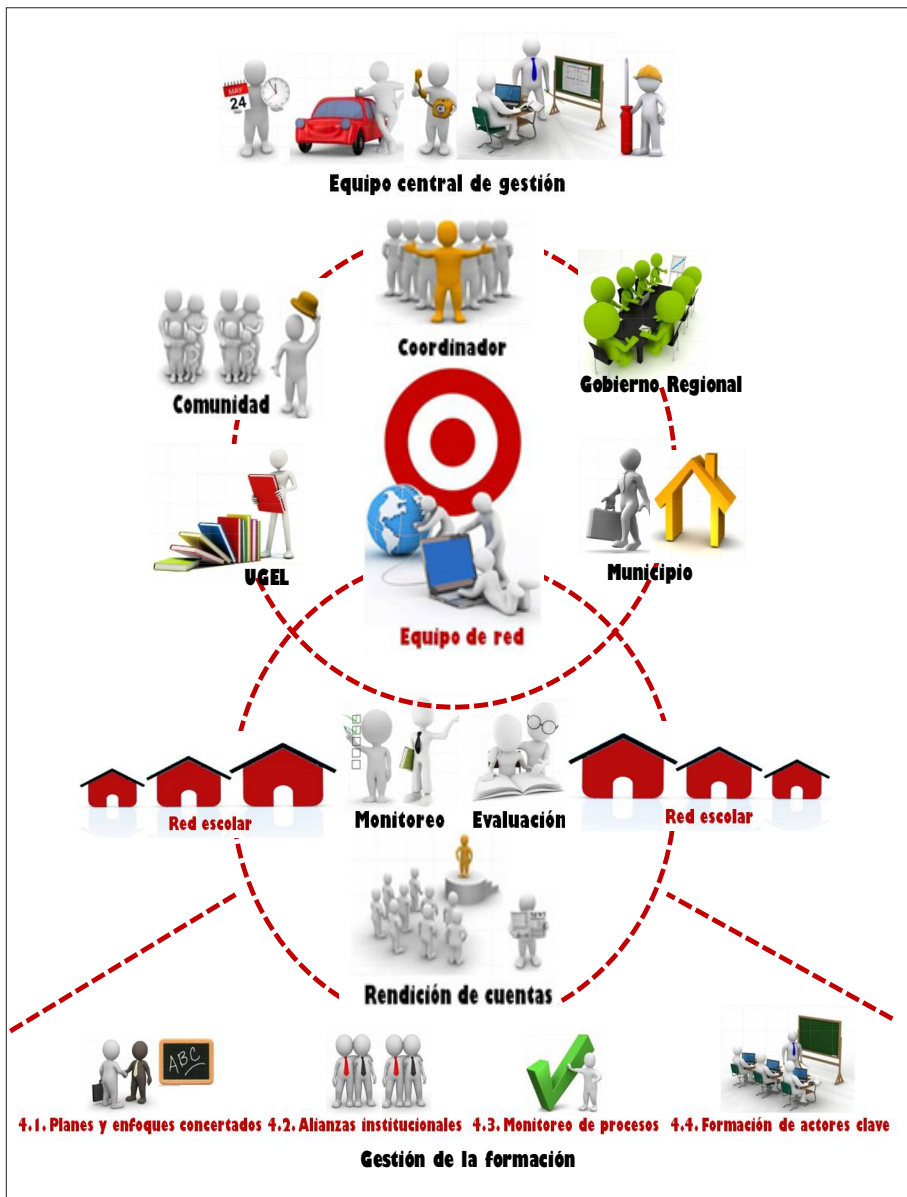
c. Monitoreo de procesos

Hacen falta mecanismos de recojo de información de manera continua sobre el proceso y los resultados de la formación docente. Levantar líneas de base, hacer seguimiento al progreso de maestros, niños y niñas y escuelas en base a criterios e indicadores claros, recoger percepciones, contrastar resultados, todo esto es esencial para cerrar el ciclo de los programas de formación diseñados en base a decisiones unilaterales de la autoridad educativa y no a las evidencias recogidas de procesos más amplios de cambio institucional.

d. Formación de actores clave

Dos actores son particularmente relevantes en el marco de una estrategia global de mejora del desempeño del docente de la escuela de zona rural: 1) los acompañantes, que necesitan ser formados cuidadosamente de acuerdo las capacidades exigidas por su rol, ser evaluados regularmente en su desempeño y documentar sus mejores prácticas; y, 2) el equipo de gestores de la formación docente regional, cuyo complejo rol exige especialización y dedicación exclusiva.

Cuadro N° 14
Nivel territorial de la gestión del programa



Elaboración Propia.

IV. ANÁLISIS DE REPLICABILIDAD DE LOS FACTORES DEL ÉXITO EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS

En esta sección se evalúa la viabilidad de replicar estas experiencias desde el sector público y a nivel nacional, con el propósito de identificar tanto los factores que facilitarían como los que dificultarían la implementación de un modelo de educación rural como el de los programas estudiados, pero que tenga al Estado y los gobiernos subnacionales como responsables y encargados.

CONDICIONES BÁSICAS

Antes de analizar la viabilidad de replicar los factores de éxito identificados, se presentan algunas condiciones básicas, y de carácter general, que son importantes de enfatizar por cuanto son imprescindibles para la replicabilidad de los factores:

1. MODELO DE GESTIÓN DE EDUCACIÓN PARA LA REALIDAD RURAL

Las cuatro experiencias revisadas incluyen aspectos que incorporan especificidades de la realidad rural. Esto evidencia la necesidad que se reconozca desde el Estado la necesidad de desarrollar un modelo educativo específico para el ámbito rural, el cual vaya más allá de propuestas con elementos aislados, como la capacitación docente redes o el trabajo en redes.

2. VOLUNTAD POLÍTICA

Para implementar una propuesta que incorpore los factores de éxito identificados se requiere de voluntad política en todos los niveles del Estado, a fin de poder implementar las reformas necesarias para mejorar la calidad de la educación básica rural. Esto implica que las autoridades educativas y políticas a nivel central, regional (en particular) y local transmitan su compromiso a todos los participantes del proceso educativo (sociedad civil, maestros, etc.).

3. CALIDAD CON EQUIDAD

Las propuestas de Aprender, Fe y Alegría, PROMEB y Construyendo Escuelas Exitosas han surgido como una apuesta por la equidad, por reducir las brechas entre lo urbano y lo rural. Replicar el éxito de estas experiencias requiere que el Estado apueste también por modelos educativos orientados en este sentido, lo que implicaría destinar mayores

recursos a la educación rural de tal forma que se pueda revertir las actuales inequidades producto de la asignación inercial de recursos.

4. MARCO INSTITUCIONAL ADECUADO

Es necesario contar con un marco institucional adecuado, lo cual pasa por revisar las normas actuales, eliminando cruces y vacíos, y estableciendo claramente los roles de todas las instancias involucradas (Gobierno Regional, Gobierno Local e instancias intermedias de gestión, como la Dirección Regional de Educación - DRE y UGEL). Se requiere además introducir algunos cambios normativos que permitan, por ejemplo, asegurar la permanencia del personal capacitado y generar condiciones laborales adecuadas para los actores claves en el nuevo modelo rural.

5. CONCERTACIÓN DE FUERZAS A NIVEL LOCAL

Se requiere llevar a cabo un trabajo de articulación con los gobiernos locales, comunidades y comunidades escolares; es decir, se debe producir una concertación de fuerzas en la comunidad.

ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LOS FACTORES DE ÉXITO IDENTIFICADOS

Si bien, el éxito de los programas Aprende, Fe y Alegría, PROMEB y Construyendo Escuelas Exitosas se ha basado en la implementación articulada de los factores identificados como clave, para replicar estas experiencias es importante analizar las posibilidades de implementar dichos factores en términos de capacidades de gestión, presupuestales, normativas y políticas dentro del sistema educativo público nacional. El análisis de replicabilidad considera específicamente los siguientes aspectos:

- **Político:** Se considera la importancia de contar con la voluntad política de parte de las autoridades, en los distintos niveles de gobierno para emprender mejoras en la educación rural, para el trabajo articulado con otros niveles de gobierno e instancias, y la disposición de aceptar cambios importantes.
- **Gestión:** Incluye la disposición de recursos humanos, la capacidad técnica, los instrumentos de planificación y gestión; y los cambios requeridos en la estructura orgánica de las instancias involucradas.

- Normativo: Se analiza la existencia de restricciones legales, además de identificar los espacios y oportunidades existentes en el marco legal e institucional vigente.
- Presupuestal: Se hace una revisión de los factores o medidas identificados que requieren recursos adicionales a los ya presupuestados actualmente. Cuando la información existe o es posible estimarla, se presenta un costo aproximado.

No obstante, esta clasificación de los elementos dentro de las cuatro categorías no es definitiva y excluyente, ya que los elementos de cada una están muy relacionados entre sí.

Adicionalmente, se intenta identificar estos requerimientos de acuerdo a cada nivel de Gobierno dado que se considera que cada uno de ellos tiene funciones y capacidades distintas. Emplear este esquema facilitará a los hacedores de política reconocer su rol dentro de la implementación del modelo y también identificar los aspectos que requieren cambios, demandan mayor esfuerzo o implican riesgos.

Se recoge la *lección aprendida* de cada experiencia a partir del análisis previo de los factores que explican su éxito, además, en cada caso se incluye los aspectos más relevantes de la situación actual del sector educativo público en relación al factor de éxito en cuestión considerando -de ser pertinente y conocido- lo que establece el marco normativo del sector y lo que ocurre en la práctica.

Es posible llevar al sector público, y quizás a escala nacional, el modelo de escuela rural propuesto a partir de la revisión de los programas exitosos, pero es importante enfatizar que para lograrlo es preciso realizar algunos cambios en el sistema actual.

1. REQUERIMIENTOS DESDE EL ÁMBITO POLÍTICO

En este apartado se formulan los requerimientos a nivel político de cada instancia involucrada dentro del sistema educativo en el país. En general, estas deben reformular sus actitudes y concepción acerca de la educación rural, con la finalidad de mejorar la educación primaria en estas zonas. Es muy importante tratar el tema político pues es la expresión de la voluntad y por lo tanto, el sustento de las acciones posteriores.

1.1. GOBIERNO CENTRAL

Los programas de educación rural primaria analizados tienen en común que son apoyados desde una oficina central localizada en Lima. La relación de esta oficina central con los equipos localizados en cada región y localidad varía de acuerdo a cada programa, así por

ejemplo en el caso de Fe y Alegría la oficina central dicta directivas generales que son concertadas una vez al año entre todos los directores y coordinadores de red, en cambio, en el caso de Construyendo Escuelas Exitosas o PROMEB, la oficina central estructura el proceso de forma más rigurosa. En cualquier caso, las experiencias muestran que el papel del Gobierno Central es clave, análogo al de los equipos centrales de los programas, al principio de la implementación; es decir, dictar las pautas generales y servir de guía y/o acompañante de los procesos locales y regionales. Luego, una vez afianzadas las capacidades a nivel regional, el papel del Gobierno Central debe ser el de ente rector y regulador. Los programas educativos estudiados también muestran un modelo de gestión flexible, por tanto, capaz de adaptarse a las particularidades de cada región y localidad. Por tanto, el Gobierno Central debe dar paso a un sistema democrático, en donde a nivel regional se promueva la participación de los actores regionales y locales.

El Gobierno Central, representado por el MINEDU, se ha mantenido distante de la educación rural en el país (hasta hace poco tiempo que se intentó acercarse a la realidad rural a través del PELA) en donde la política educativa rural no se ha diferenciado sustancialmente de la que se aplica para la educación urbana. De acuerdo a Rivero (2003), en el Perú hay ausencia de políticas específicamente destinadas a las escuelas unidocentes y multigrado lo cual lleva a replantear el rol que debe jugar el Gobierno Central. En este contexto, el Gobierno Central debe tener voluntad política para cambiar dicha situación y mostrar el compromiso para implementar un modelo nuevo de educación en las zonas rurales del país. Este proceso empieza por reconocer en esta esfera de decisión que la realidad rural es distinta a la urbana. Por tanto, deberá estar comprometido a modificar normas (incluir las precisiones necesarias para la nueva política educativa rural) y asignar más recursos a la educación rural, y mostrar predisposición para trabajar con los gobiernos regionales y locales de manera conjunta y no solo como ente rector, además de permitir una gestión flexible y democrática.

1.2. GOBIERNO REGIONAL

En caso de implementarse el modelo de educación rural propuesto, los gobiernos regionales deben de *comprarlo* y ser actores clave en su implementación; es decir, deben entender que la educación rural es un problema que debe ser resuelto desde la particularidad de cada región, y que por lo tanto su participación consiste en acercar el marco general del modelo propuesto de educación rural a su realidad y decidir ser ellos quienes lo implementen. En este sentido, los gobiernos regionales tienen la tarea de involucrar decididamente (transmitir la voluntad) a sus DRE y UGEL correspondientes,

pues será a través de estas instancias que se dará la implementación del modelo. Este es un requisito fundamental, pues de las instancias intermedias de educación se necesita disposición a trabajar concertadamente con otros actores (sectores como salud y medio ambiente, ONGs, entre otros) y una actitud abierta al cambio, lo cual implica priorizar la educación y lo pedagógico antes que lo administrativo y enfocarse a resultados.¹⁴

Los gobiernos regionales -a través de las DRE- deben actuar como las oficinas centrales de los programas referentes; es decir, deben brindar apoyo técnico en gestión y herramientas pedagógicas a los equipos de red y escuelas. Más aún, deben liderar la propuesta educativa rural regional, para lo cual es necesario el compromiso de los funcionarios de la DRE y del equipo de especialistas que la componen. Sin embargo, existe el riesgo de que el papel central recaiga sobre los implementadores de la DRE o UGEL, en vista de que estas instancias concentran el mayor peso político y administrativo, por tal motivo se debe tener cuidado en priorizar el papel articulador y de eje del modelo de las redes y asegurar el rol de guía, apoyo y acompañante de las instancias regionales.

1.3. GOBIERNOS LOCALES

Los cuatro programas revisados tienen en común el lograr involucrar activamente a los gobiernos de las localidades dentro del proceso educativo. Por ejemplo, en el caso de Escuelas Exitosas se ha logrado que el municipio local se comprometa con el progreso de los niños y niñas que presentan más dificultades para progresar en la escuela, o el caso de Aprender, en donde uno de los componentes principales es la descentralización, para lo cual se requería el apoyo a las reformas “de abajo hacia arriba”. En sus diferentes formas, cada programa ha debido articularse con el Gobierno Local, logrando que la educación de los niños y niñas sea reconocida y asumida como una responsabilidad de las autoridades políticas locales. Por lo tanto, para implementar un nuevo modelo educativo rural desde el Estado, los gobiernos locales deben comprometerse con la educación de los niños y niñas de sus comunidades, deben también procurar articular y organizar a la comunidad en torno a la escuela, incentivando la participación de otros actores a nivel comunitario. Además, los gobiernos locales deben jugar un rol clave de articulación entre redes y escuelas, siendo las instancias que permiten contar con una mirada intersectorial y no sólo desde la perspectiva del sector educación.

La participación de la comunidad es importante para lograr un modelo de gestión democrática de la escuela, en tanto que esta la conforman los padres de familia, los docentes, las autoridades locales e incluso los niños y niñas, quienes participan

¹⁴ Díaz, Valdivia y Lajo, 2008.

activamente en su funcionamiento y actividades. Las experiencias revisadas muestran que el modelo de gestión de la educación rural debe involucrar a la comunidad en aspectos tales como el compromiso de que todos los niños y niñas asistan a la escuela y aprendan, que los docentes cumplan su horarios y traten con respecto a los alumnos; para ello, estos programas demostraron la importancia –y los resultados- de establecer alianzas con representantes de las comunidades tales como Juntas de Regantes, Clubs de Madres, Iglesia, etc.

1.4. ESCUELAS Y MAESTROS

Los cuatro programas revisados se caracterizan por contar con escuelas con identidad y maestros motivados y comprometidos con la educación de sus alumnos, del mismo modo, los acompañantes que forman parte de los programas se sienten comprometidos con la labor que realizan.¹⁵ Por otro lado, en el sector público es común que los docentes de escuelas rurales no estén capacitados para laborar en el campo, pues no cuentan con herramientas para ofrecer una Educación Intercultural Bilingüe (EIB), ni para manejar aulas unidocente o multigrado desde su formación, y -contrario a lo que ocurre con sus pares de los programas- contemplan la labor en el área rural con poca motivación e interés.¹⁶

Por su parte, dentro de los proyectos de educación rural revisados, la identidad de las escuelas es un eje fundamental en su funcionamiento. La existencia de un proyecto institucional y una propuesta pedagógica que impliquen la participación de la comunidad, fortalecen las capacidades de las escuelas y de los maestros dentro de ellas. Para fortalecer a las escuelas, los maestros deben tener como premisa que cualquier niño tiene la capacidad de aprender y por lo tanto, deben de realizar sus labores desde esta óptica, lo que requiere un cambio de actitud.

Para fortalecer la identidad de la escuela se deben fortalecer los CONEI, creados por la Ley N° 28044 - Ley General de Educación, Artículo 69°, como *órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana*, para contribuir a una gestión educativa eficaz que promueva la equidad, inclusión e interculturalidad en las escuelas. Se debe concebir los CONEI como una herramienta para potencializar la participación de los padres de familia dentro de la comunidad educativa, lo cual es muy importante para el éxito del

¹⁵ Por ejemplo, en el caso de FyA 44 de Cusco, los entrevistados declararon tener un compromiso personal con la educación, en especial con la educación EIB, lo que demuestra que la vocación es un factor importante para realizar su trabajo.

¹⁶ Rufino Condeña Quispe, Director del área de gestión pedagógica en la UGEL de Huaró, Distrito de Urcos, Provincia de Canchis, Cusco.

programa rural; pero se requiere que su participación sea dirigida y apoyada por equipos debidamente fortalecidos y guiados por un modelo rural.

Cuadro N° 15
Requerimientos políticos a nivel de instancias involucradas



Elaboración Propia.

1.5. RIESGOS

Uno de los retos más difíciles de superar es no lograr el compromiso de las instancias intermedias de educación y las autoridades locales. En caso no se logre el compromiso del personal en estas instituciones se pondría en dificultad el funcionamiento del modelo educativo propuesto, ya que estos actores son de suma importancia para que funcione, en la medida que están casi en contacto directo con las escuelas y los padres de familia. En este caso, aún con mucha voluntad por parte de las comunidades educativas y maestros, se dificultaría el logro de los objetivos de las reformas, puesto que factores claves como la formación, acompañamiento y rendición de cuentas requieren el apoyo decidido de las instancias de gestión y políticas.

Se suma también el importante riesgo de inestabilidad política y cambio de autoridades que puede poner en riesgo la continuidad del compromiso de las diferentes instancias de gobierno e incluso de autoridades de instancias intermedias de educación (que en muchos casos son cargos de confianza).

2. CAPACIDADES DE GESTIÓN REQUERIDAS

Las capacidades de gestión con las que actualmente se cuenta en el sistema educativo nacional no son suficientes -ni adecuadas- para enfrentar la problemática de la educación rural básica en el país. Se requiere de capacitación, fundamentalmente en dos áreas generales: capacidades de gestión educativa dirigida a la realidad rural, y capacidades y herramientas pedagógicas acordes con dicha realidad.

2.1 GOBIERNO CENTRAL

En este nivel de gobierno se requiere un equipo central altamente calificado que lidere el principio del proceso, el cual puede -y debería- recoger la experiencia y apoyo de programas exitosos, de naturaleza tal como los revisados. Este equipo deberá estar conformado por los especialistas que brindarán la capacitación a los equipos técnicos regionales, y personal de la UGEL en algunos casos. Es decir, este equipo se encargará de formar a los formadores en la etapa inicial; además, se deberán de responsabilizar del diseño global del programa (el programa general y sus componentes, la estrategia de gestión, entre otros) y ser quienes trabajen con los gobiernos regionales para introducir el modelo y concertar la forma de implementarlo en cada región.

Este equipo deberá además liderar y acompañar el proceso de monitoreo al modelo en la etapa inicial y diseñar los procesos de ajustes y planes de expansión, para ello debe estar adecuadamente entrenado y contar con sistemas y herramientas de monitoreo.

Desde el enfoque de gestión de los procesos administrativos se debe generar un sistema que desde el inicio permita e invite a la participación de otros actores, además de priorizar los aprendizajes y resultados antes que los procesos burocráticos. Todas estas capacidades y herramientas son necesarias para el componente de gestión territorial, en especial porque es en esta esfera donde se empieza a formar a los actores clave (equipo de gestores de formación docente regional y coordinadores).

2.2 GOBIERNO REGIONAL

En este nivel de gobierno la prioridad es la implementación del modelo educativo propuesto. Aquí es donde se instala la capacitación y el sistema de monitoreo de las

redes, junto con las capacidades para erigir una propuesta pedagógica regional. En tanto la capacitación de maestros, las experiencias de educación estudiadas se caracterizan porque los contenidos de las capacitaciones no se centran solamente en aspectos curriculares, sino que van más allá buscando el desarrollo integral del docente como profesional y su relación con alumnos y padres de familia. Por ello, es de suma importancia la calidad y capacidad de adaptación del equipo de acompañantes y de los gestores del proyecto, y su capacidad de comprender las restricciones del contexto particular de la localidad en el ámbito rural. Esto también implica que la capacitación constante juega un papel fundamental dentro del modelo propuesto.¹⁷

Las actuales capacidades de gestión de los gobiernos regionales y de las DRE no son las adecuadas: su personal no está formado para las actividades de gestión educativa requeridas y mucho menos está preparado para la gestión de escuelas rurales. Más aún, su trabajo se encuentra - y concentra - en muchos casos en el área urbana y dedican la mayor parte de los recursos humanos a desarrollar actividades burocráticas, dejando de lado la labor pedagógica. En vista de lo anterior, sus herramientas de gestión no están en concordancia con las necesidades del ámbito rural y es por este motivo necesario el fortalecer las capacidades de gestión abocadas a estas zonas.

En este nivel, en el Gobierno Regional y la DRE correspondiente, se requiere además nuevo personal de gestión. Estos equipos deben de contar con personal altamente calificado y con experiencia en la educación rural, pues deben de encargarse de la formación de los formadores que implementarán el sistema de monitoreo. Este nuevo equipo será el nexo entre los equipos de red locales, las UGEL y el equipo nacional. Esto lleva a que la capacitación referida a la gestión de las redes deba tener como eje central la formación de capacidades resolutorias frente a un medio cambiante, y no formar en torno a la rigidez del sistema. Se debe por tanto, ejercitar la capacidad de los acompañantes y docentes de resolver problemas reales.

2.3 UNIDADES DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL - UGEL

La heterogeneidad y tamaño de las escuelas del medio rural no permite imponer las mismas instancias de gestión que en las ciudades, por ello, la gestión de la educación rural se debe basar en redes de escuelas con características similares y/o dentro de un

¹⁷ La capacitación continua se debe dar en talleres a cargo de expertos y a nivel regional (enfocados en la mejora de la enseñanza, las prácticas del docente en el aula que recojan la diversidad de la educación rural), y a través del acompañamiento y los talleres de interaprendizaje y círculos de aprendizaje para compartir experiencias a nivel local.

espacio geográfico o cultural común (de tal forma que sean accesibles entre ellas), las cuales estén agrupadas y a cargo de un coordinador (o facilitador) que las organice, acompañe y monitoree.

La revisión de los programas exitosos mostró que no es suficiente la organización de las escuelas en redes sino que es fundamental que cada red cuente con un equipo o persona (dependiendo del tamaño de la red y disponibilidad de recursos) encargado de monitorearla, organizarla y lograr que las escuelas actúen en conjunto y se sienten acompañadas. Es necesario además que la persona o equipo a cargo sea especializada; es decir, formada para tal fin. En el contexto de la implementación desde el sector público, por ser la instancia de gestión más cercana a las escuelas, las UGEL deben ser las encargadas de realizar estas labores.

La gestión actual de la educación pública en el ámbito rural está organizada en torno a la UGEL, la cual centraliza los procesos de todas las escuelas dentro de su jurisdicción. Además, a partir de la Resolución Suprema N° 001-2007-ED, es tarea de las UGEL y las DRE establecer redes en el caso de las escuelas multigrado o unidocentes. En la práctica, el equipo de la UGEL es insuficiente para operar a la escala que le permita cumplir con sus labores en toda su jurisdicción, y no existe personal especializado ni asignado a la coordinación de las redes. Por ejemplo, por el lado del monitoreo y acompañamiento, los especialistas se centran en la verificación burocrática y lo anecdótico, antes que en los aspectos pedagógicos (Díaz, Valdivia y Lajo, 2008). Sin embargo, dada la escasez de especialistas muchas escuelas nunca son visitadas, o en el mejor de los casos, esto sucede una vez al año debido a su lejanía de la UGEL.¹⁸

Si bien contar con la norma para una implementación del sistema de redes es una ventaja, es necesario que para ser efectivo este sistema se asegure que las redes agrupen a escuelas homogéneas, dentro de un espacio geográfico y/o cultural común. Sumado a ello, para que la red opere correctamente se requiere de personal formado para tal fin, que se encargue de las funciones de coordinación, acompañamiento y monitoreo de las escuelas. Esto demanda fortalecer las capacidades de gestión. En primer lugar, para conformar un equipo de acompañantes/facilitadores a cargo del trabajo con las escuelas y la coordinación con las redes será necesario incrementar el número de personal. En segundo lugar, será necesario contar con un equipo técnico que apoye la

¹⁸ A pesar que los equipos de acompañamiento para escuelas rurales existen en el marco del PELA, estos se encuentran aún en un estado incipiente de funcionamiento, no disponen de acompañantes formados para tal fin ni de procesos establecidos que cumplan las condiciones de un acompañamiento de las características deseables mencionadas.

labor de los coordinadores de red (su tamaño dependerá del número de acompañantes que atenderá). Estos equipos deberán formarse en las UGEL y estar calificados y especializados en gestión de educación rural y redes.

Desde el punto de vista de gestión administrativa es necesario reestructurar las UGEL, de modo que estas faciliten que se agilicen procesos y se flexibilice su gestión, que permita que cualquier cambio sea incorporado fácilmente, priorizando lo pedagógico por encima de lo administrativo. Esto permitirá que sea más fácil tener una orientación hacia resultados y facilitar los procesos de rendición de cuentas.

2.4 RIESGOS

Uno de los riesgos más importantes en este aspecto es la dificultad para hallar personal adecuadamente calificado para prestar los servicios de capacitación, pues para poder implementar un modelo de esta naturaleza se requiere personal con conocimientos y experiencia bastante específicos, los que resultan ser escasos teniendo en cuenta el tamaño de la población a atender. Se requiere además de personal preparado para cumplir las labores que demandan el acompañamiento a las redes y escuelas, las cuales implican tener una fuerte vocación y compromiso con la educación rural, estar dispuesto a viajar a zonas de difícil acceso y en condiciones adversas en algunos casos. Es importante mencionar que incluso para los programas revisados, ha sido laborioso encontrar suficiente personal para estas funciones en cada una de las regiones en las que han tenido intervención. Ello implica dejar asentada las condiciones que permitan afrontar dicha demanda, tomando en cuenta que un nuevo modelo educativo para las zonas rurales, que recoja los factores claves del éxito de estos programas, deberá implementar reformas graduales.

Lo anterior se dificulta aún más por la inestabilidad laboral del personal capacitado. Mientras se considere la capacitación que se brinda a los maestros y demás personal de las UGEL como una inversión, es preciso tener en cuenta que se deben dar las condiciones para que hayan retornos a dicha inversión; es decir, se debe procurar la permanencia y estabilidad laboral a todo nivel (coordinadores, maestros, autoridades educativas, entre otros). Dadas las dificultades para encontrar suficiente y adecuado personal, y sobre todo, dada la importancia del trabajo de acercamiento a las escuelas y comunidades, la viabilidad del modelo depende de la continuidad del personal involucrado con el proceso.

Es importante tener presente en todo momento que las redes, comunidades y

escuelas son el eje del modelo educativo de cada uno de los programas revisados. De implementarse un modelo educativo con estas características, es necesario evitar el riesgo de perder de vista al eje del modelo, pues podría darse el caso que la DRE -o los equipos de coordinación local- tome el papel protagónico.

3. REQUERIMIENTOS EN EL ÁMBITO NORMATIVO

La mayoría de los componentes clave para poner en marcha un nuevo modelo de educación rural, que tome como referente los factores de éxito identificados en los programas revisados, encuentran sustento en la normatividad vigente del sector educación: identidad escolar, organización en redes, participación de los niños y niñas, currículo con contenido local, gestión regional de la educación, capacitación docente, entre otros. No obstante, muchas de las normas y sus disposiciones no se ponen en práctica por distintas razones que van desde trabas burocráticas hasta la falta de recursos y capacidades técnicas necesarias para implementarlas.¹⁹

Por ejemplo, la Ley N° 28044 – Ley General de Educación, establece que los docentes deben recibir capacitación constante, cuyo contenido estará sujeto a las disposiciones del MINEDU y a la programación de la DRE y UGEL correspondiente. Por otro lado, la ley señala también que las UGEL deben prestar acompañamiento y asesoramiento técnico a las escuelas, el cual implica evaluar las capacidades de los docentes como formadores y prestar el apoyo necesario para mejorar su desempeño. Sin embargo, que las UGEL evalúen y brinden acompañamiento a los maestros es una disposición que ha quedado también en el papel.

De acuerdo a la normatividad vigente, el actual sistema educativo está diseñado para promover la autonomía de las escuelas con el fin que sean capaces de atender sus propias necesidades. Sin embargo, estas normas no se cumplen o se cumplen de manera parcial. Por ejemplo, a las escuelas se les pide formular una propuesta educativa con enfoque local/regional, pero persiste la dependencia del material pedagógico enviado por el MINEDU –y producido en Lima- que no contempla las características de cada región, y menos de las zonas rurales.

Por otro lado, existen vacíos en la normatividad nacional y aún es necesario esclarecer los roles y funciones de cada instancia educativa, y en particular, de las redes de escuelas. La Ley General de la Educación, así como el Decreto Supremo N° 009-2005-ED que aprueba el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, establecen las funciones de las DRE,

19 Rivero, J. *“Los desencuentros entre políticas públicas y educación rural”*. INSTITUTO BOLÍVAR. Lima, 2003.

UGEL, escuelas, y la conformación de redes. No obstante, a pesar que se señala que las escuelas rurales deben organizarse en redes y elaborar su propio reglamento, no hay mayor precisión legal acerca de la relación que tendrán con la UGEL respectiva, más aún, no se precisa si estas escuelas deban pertenecer a la jurisdicción de una misma UGEL para poder organizarse en red.²⁰

Sumado a lo anterior, es necesario generar condiciones laborales adecuadas para los coordinadores de red y/o facilitadores/acompañantes y ubicarlos en la carrera pública magisterial. A pesar que su labor está, de cierto modo, tipificada dentro de la Ley de la Carrera Pública Magisterial como *Gestión Pedagógica* (Ley N° 29062, Artículo 8°), en ella no se contempla una línea de carrera reconocida y adecuadamente retribuida para el personal de formación y apoyo a los docentes y escuelas, viéndose perjudicados por no poder ser remunerados por horas de preparación de clases, por ejemplo.

La misma Ley, en su Artículo 47°, establece que los docentes de escuelas unidocentes y/o multigrado de áreas rurales o zonas de frontera deben de ganar una remuneración extra (30% más si son de escuelas unidocente y 10% si son de escuelas multigrado o polidocente); sin embargo, no se hace referencia alguna al personal de monitoreo a cargo de estas escuelas. En estos casos, el problema a resolver es que los acompañantes requieren de un trato laboral diferente al de los docentes, que reconozca y compense, los requerimientos y las dificultades que atraviesan en cumplimiento de su misión.²¹

Otro aspecto normativo que requiere atención es el de asegurar, o por lo menos incentivar, la permanencia del personal clave y docentes que laboran en zonas rurales. Más allá de la vocación que puedan tener, quienes trabajan en las escuelas de zonas rurales deben ser remunerados de forma tal que tengan el incentivo para no migrar a otro empleo. Este es un elemento muy importante pues, en el Perú, trabajar en áreas rurales (que además son en su mayoría lugares muy pobres) es percibido como un trabajo muy difícil o casi un castigo para muchos docentes. Según el Proyecto Educativo Nacional 2007, el 90% de los docentes que trabajan en zonas rurales desean ser reubicados a escuelas de zonas urbanas. Entre las razones para ello destacan la precariedad de las escuelas rurales, las cuales carecen de condiciones mínimas de trabajo, y los salarios con bonificaciones poco

20 Entrevista FYA rural 44, Cusco. Miguel Barreto comentaba el caso de dos escuelas que se encontraban a menos de una hora de distancia de la UGEL de Huaró en el Distrito de Urcos, Provincia de Quispicanchi, pero pertenecían a la UGEL de la provincia de Paucartambo a casi tres horas de viaje en movilidad particular; por tal motivo, estas escuelas nunca eran visitadas ni recibían ayuda de su UGEL.

21 Se ha registrado que en algunos casos, los coordinadores de red y/o acompañantes, realizan sus jornadas laborales trasladándose a pie, pues las características de las vías de acceso hacen riesgoso el traslado en vehículo

significativas, dada la exigencia de la labor que deben realizar.

La normativa educativa que se encuentra vigente, aún tiene la tarea de promover o facilitar la participación de las instituciones de educación superior privadas en la tarea de capacitar a los profesores (Orihuela y Díaz, 2008). Actualmente no se cuenta con una política de formación a docentes en servicio que incluya mecanismos efectivos de evaluación, seguimiento y acompañamiento, a fin de comprobar resultados y garantizar su impacto en el aula.²²

A todo lo anterior se suman los cambios que son necesarios realizar en las normas de menor rango, las cuales deben ser revisadas para eliminar algunas trabas administrativas (como aquellas que impiden el pago de viáticos), el cumplimiento excesivo de formas y documentos, entre otros problemas. Es importante tomar en cuenta que normas menores, como por ejemplo, el pago de viáticos que está regido por cada DRE o UGEL, descansan en varias leyes nacionales como son la Ley N° 28425 -Ley de Racionalización de los Gastos Públicos, Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público, el Decreto Supremo N° 181-86-EF que establece la escala de viáticos para funcionarios y servidores del sector público y el Decreto Supremo N° 028-2009-EF que establece la escala de viáticos para viajes en comisión de servicios en el territorio nacional. Según estas normas, la devolución de viáticos está sujeta a varios procesos administrativos -prolongando el planeamiento de viajes- y a un tope sujeto a la remuneración mínima vital, que según la última ley nombrada, a los maestros y especialistas de las UGEL les corresponde un máximo de S/. 180.0 por día (que incluye gastos de movilidad, alimentación y hospedaje), lo cual en algunos casos resulta ser insuficiente.

Por último, es importante también tener en cuenta que poner en marcha un nuevo modelo para lograr la mejora efectiva de la educación básica en zonas rurales, debe darse en el contexto del proceso de descentralización de la educación. Por un lado, ello representa una gran oportunidad para atender la educación rural en la medida que dicho proceso esté acorde con lo propuesto, pero por otro lado, debe tenerse en cuenta que el proceso es aún incipiente y que existen superposiciones y cruces de funciones de los organismos involucrados en él, pudiendo generarse confusiones o cuellos de botella. Por ejemplo, en la Ley N° 28044 y el D.S. N° 009-2005-ED, existen diferencias entre las funciones que se le atribuye a cada nivel de gestión y los recursos, tanto humanos como financieros, que se les asignan para llevarlas a cabo. En dichas normas, se establecen para

²² CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *“Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú.* Lima, 2007.

las UGEL muchas más funciones que las atribuidas a las DRE, a pesar que las primeras generalmente cuentan con menos recursos (sobre todo de personal) que las últimas.

Llevar a cabo una adecuada gestión e implementación de una reforma educativa en las zonas rurales requerirá primero que se solucionen los cruces y falta de delimitación de funciones en el marco normativo del sector. Hoy en día, la descentralización del sector educación se encuentra delimitada por un lado, por las leyes marco del proceso como son la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 27972- Ley Orgánica de Municipalidades; y por otro lado, por el marco normativo del sector, principalmente por la Ley N° 28044 - Ley General de Educación. A pesar que esta última surge para adecuar el marco normativo institucional del sector al nuevo modelo de estado descentralizado, presenta algunas inconsistencias en relación con las normas que rigen el proceso de descentralización. Por ejemplo, mientras la Ley General de Educación expresa que la institución educativa es el eje de la educación en el país, el marco normativo de la descentralización otorga a los gobiernos regionales un rol predominante y considera a los municipios como los ejes del sistema educativo, otorgándoles funciones que corresponden a las UGEL. Existen también problemas de articulación entre la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Municipalidades. La primera otorga a las UGEL un rol importante, definiéndolas como instancias de ejecución descentralizada del Gobierno Regional, con autonomía en el ámbito de su competencia, mientras que la segunda asigna muchas de las funciones otorgadas a las UGEL a los gobiernos locales. De hecho, menciona 20 funciones y competencias de los gobiernos locales en materia de educación, deporte, cultura y recreación, coincidentes con funciones de las UGEL señaladas en la Ley General de Educación.

4. REQUERIMIENTOS PRESUPUESTALES DEL NUEVO MODELO

Sobre la base del análisis previo, en esta sección se identifican aquellos elementos que requieren recursos adicionales del presupuesto del Estado para la efectiva implementación de un nuevo modelo para la educación rural que replique la experiencia de los programas revisados, estimándose además sus costos aproximados.

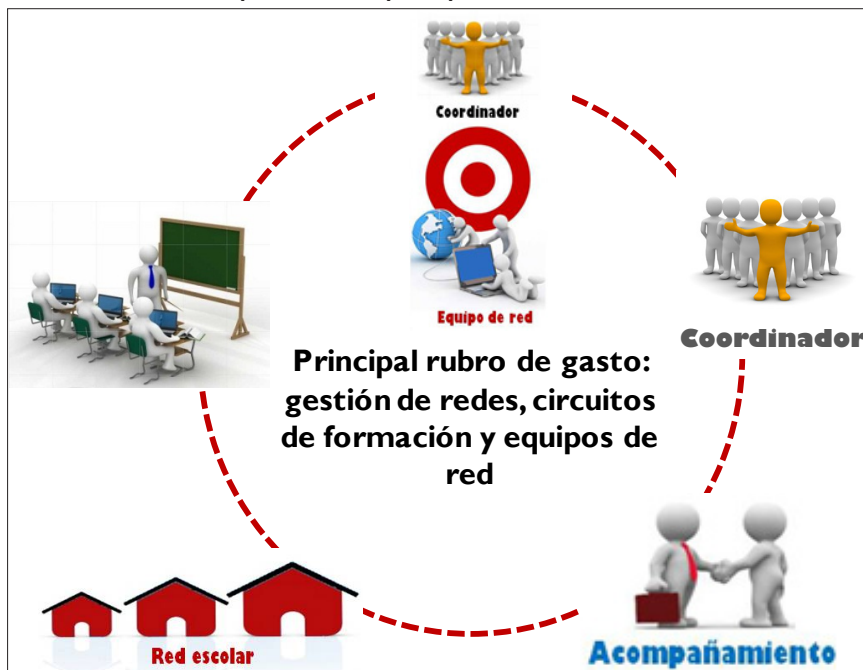
Suponiendo que los gastos asociados a la infraestructura, equipamiento y personal docente están contemplados dentro del presupuesto, la formación y acompañamiento a los docentes corresponden el principal rubro de gasto, debido a que implican nuevo personal en número significativo (acompañantes de las escuelas y equipos técnicos),

y la implementación de talleres, pasantías, visitas de acompañamiento, evaluación, coordinadores. En segundo lugar, se requiere que las escuelas cuenten con las condiciones básicas; es decir, dispongan de la cantidad (y calidad) de maestros necesarios, así como de la infraestructura mínima y el equipamiento necesario para ofrecer un servicio de calidad. Otros elementos del modelo que necesitarían de financiamiento son los relacionados al funcionamiento de las redes de escuelas, tales como transporte, viáticos, materiales educativos complementarios, sistemas de cómputo, equipamiento de los equipos centrales y de redes, etc.

La estimación de los costos aproximados de los principales elementos que requieren recursos presupuestales adicionales, toma como referente la información presupuestal de PROMEB y AprendeDes, debido a que ambos programas disponen de información más detallada al respecto. Se emplea también información proporcionada por el Programa Construyendo Escuelas Exitosas y, en menor medida, por Fe y Alegría. Se parte de la información de costos de cada programa, en el caso de PROMEB, el programa cuenta con el resultado de un estudio abocado expresamente a costear los componentes del programa durante todo su periodo de funcionamiento. Por el lado de AprendeDes, se dispone de un trabajo similar, el cual costea todo el proyecto durante el periodo en que funcionó.

Este ejercicio de estimar los costos considera los recursos que se necesitan de forma adicional para implementar un modelo educativo semejante al de estas experiencias, pero en todas las escuelas rurales del país (escuelas unidocentes y multigrado). El objetivo es calcular los recursos necesarios para expandir a escala nacional el componente de capacitación, acompañamiento y monitoreo de programas educativos para zonas rurales, similares a los revisados. Los rubros considerados corresponden a gastos en formación de docentes (talleres y acompañamiento pedagógico), formación de los acompañantes o facilitadores (talleres) y equipos de apoyo a los acompañantes. No se analizan los costos de materiales, útiles e infraestructura de las escuelas, bajo el supuesto que estos -en buena medida- ya son provistos por el Estado (el material y la infraestructura para todas las escuelas rurales ya debería estar presupuestado, aunque es probable que esto no ocurra en la práctica), y además porque no se disponía de información suficiente para estimar dichos costos.

Cuadro N° 16
Requerimientos presupuestales del nuevo modelo



Elaboración Propia.

Es importante mencionar, que este ejercicio enfrenta una serie de limitaciones. En primer lugar, se basa en la información proporcionada por los programas, la cual está procesada y agrupada (no se dispone de costos unitarios en muchos casos), lo cual significa -de forma implícita- que este ejercicio asume los mismos supuestos que los programas tomaron para estimar sus datos, según sea el caso. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta que a pesar del esfuerzo por homogenizar información que proviene de experiencias y métodos de estimación diferentes, no ha sido posible emplear datos exactamente iguales. Esto quiere decir que dada la heterogeneidad rural y regional de nuestro país, es posible que los costos en los que han incurrido cada uno de los programas, puedan no ser los mismos o aplicables en otras regiones del país.

El proceso de costeo supuso estandarizar los talleres para los maestros a 10 días, tiempo promedio de los talleres realizados por los programas revisados, según la

información proporcionada. Del mismo modo, se calculó el costo de la capacitación de los formadores asumiendo 25 días de talleres para ellos, teniendo en cuenta los días reportados por cada programa. Por su parte, el salario por docente se calculó tomando un promedio de 12 maestros por coordinador y 12 sueldos al año. Además, para poder homogenizar la información de los programas, los cálculos se efectuaron en base a los costos por docente. Con la información de los costos de cada programa y el número de personas a las que se destinó dicho gasto, se obtuvo el costo por persona. Por ejemplo, se tomó el costo de los talleres y se dividió por el número de maestros o acompañantes, según corresponda. A partir de esas cifras se extrapoló el costo al total de docentes pertenecientes a escuelas rurales. Según el ESCALE, en nuestro país existen 22,110 escuelas unidocente o multigrado, y en ellas trabajan 45,187 docentes).

Es importante mencionar que de variar los supuestos realizados cambiarían los estimados significativamente. Por ejemplo, si se aumenta el número de docentes que atiende cada coordinador de 12 a 15, el monto correspondiente a salarios de acompañantes se reduciría a S/. 2,000 por docente (en lugar de S/. 2,500) y el costo anual sería de S/. 127 millones de en lugar de S/. 150 millones. Por el contrario, si se aumenta el número de sueldos que recibirían al año a 14 (y se mantiene en 12 el número de docentes por coordinador), el costo anual por maestro sería de S/. 2,917, lo cual implicaría un costo anual total de S/. 169 millones anuales.

Promediando los costos por docente, de los dos programas tomados como referencia, se obtiene que aplicar un sistema de capacitación y monitoreo a nivel nacional (solo para escuelas rurales) con características similares a estos programas costaría en aproximadamente S/. 150 millones al año, lo que significa S/. 3,317 por docente y S/. 168 por alumno. El salario a los acompañantes representa la mayor parte de la nueva inversión requerida: S/. 113 millones al año (el 75% del total). En grado de importancia le sigue el costo de los talleres para los docentes, que tiene un costo aproximado de S/. 20 millones anuales, seguido del costo del acompañamiento pedagógico, el cual bordea los S/. 6 millones.

Cuadro N° 17

Costeo de los principales rubros de gasto de la propuesta

RUBROS DE GASTO	Costo por docente al año (NS)	COSTO A NIVEL NACIONAL	
		Millones de Nuevos Soles	(%)
Salario Acompañantes	2,500	113.0	75.4%
Talleres para los docentes	438	19.8	13.2%
Acompañamiento pedagógico	134	6.1	4.0%
Pasantías docentes	20	0.9	0.6%
Talleres para los acompañantes	28	1.3	0.8%
Círculos de interaprendizaje para facilitadores	11	0.5	0.3%
Pasantías para facilitadores	8	0.4	0.2%
Acompañamiento a facilitadores	12	0.5	0.4%
Capacitación del equipo técnico	47	2.1	1.4%
Gastos administrativos del equipo técnico	88	4.0	2.6%
Gastos de transporte del equipo técnico	23	1.0	0.7%
Salario equipo técnico	9	0.4	0.3%
Viajes locales del equipo técnico	0	0.0	0.0%
TOTAL	3,317	149.9	100.0%

Elaboración Propia.

Los costos estimados como costos adicionales representan aproximadamente menos de 11% adicional sobre los S/. 1,488 que actualmente gasta el Estado por cada alumno de

las escuelas públicas a nivel nacional (urbanas y rurales). Por otro lado, el Estado destina anualmente S/. 90 millones a PRONAFCAP (urbano y rural), S/. 104 millones al PELA, lo que equivale a poco menos de S/. 40 por alumno. Esta última cifra es menos de un cuarto del estimado en este ejercicio por concepto de capacitación y formación docente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el PELA solo contempla lo necesario para los dos primeros años de primaria e incluye el ámbito urbano, que necesita menos recursos. De otro lado, se debe tener en cuenta que esta estimación no considera un aparato administrativo especializado para la actividad de este equipo ni tampoco la inversión que en un primer momento sería necesaria para poner en funcionamiento un proyecto de esta naturaleza a escala nacional, tales como mobiliario, bienes inmuebles, materiales y útiles, entre otros. A su vez, los programas en cuestión cuentan con muchos más factores que los llevan a ser efectivos y que no están siendo considerados en este análisis. Es importante tener presente que lo que se propone es un modelo educativo rural que se debe implementar por etapas y de manera gradual.

V. IMPLEMENTACIÓN: ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

En esta sección se propone el camino por el cual transitar para poder implementar un modelo educativo para las zonas rurales que recoja las experiencias de educación rural exitosas. El modelo planteado consiste en un proceso de varias fases, el cual debe ser concebido como un paquete integral, pues a pesar que se pueda priorizar alguno de los componentes, el funcionamiento y resultado final de la propuesta depende de la sinergia de todos los componentes.

1. FASE 0: Preparando el terreno

Esta es la fase inicial y quizás la más difícil e importante del proceso, pues comprende la tarea de sentar las bases y asegurar las condiciones que hagan posible el éxito del modelo.

Es importante mencionar que la implementación debe ser gradual y por lo tanto en etapas, esto es, empezando por algunas regiones y dentro de ellas por algunos distritos y/o comunidades. Para la selección de éstas, se requiere tener el compromiso y voluntad política del Gobierno Regional, el cual se debe comprometer a proveer personal, recursos e incluir a instancias de gestión intermedias en el proceso (contando con el apoyo técnico y de recursos del Gobierno Central). Por otro lado, es importante generar desde esta etapa los incentivos para asegurar que las reformas se inicien en las comunidades con escuelas y familias más necesitadas (pobres y remotas), por lo cual se debe procurar

atender de forma prioritaria a las escuelas unidocente y multigrado.

Desde el Gobierno Central se debe empezar por:

PASO 1: Identificar y formar un equipo técnico nacional que pase por un proceso de inducción. Se debe empezar esta tarea desde el MINEDU.

PASO 2: Incluir el diseño global del programa y sus componentes, lo cual implica elaborar la estrategia de gestión, la estrategia de capacitación, determinar los roles de las instancias y actores, proponer los cambios normativos necesarios, entre otros aspectos.

PASO 3: Asegurar los recursos, lo cual pasa por hacer un costeo de cada componente y asegurar el presupuesto necesario para funcionar, además deben elaborarse las normas básicas del programa.

PASO 4: Informar a los gobiernos regionales y locales, para así establecer consensos y compromisos.

PASO 5: Firmar los convenios con los gobiernos locales, preparar la reforma administrativa y adecuar la normatividad. Estas tareas corresponden al Gobierno Central, y una vez realizadas corresponde el turno a los gobiernos regionales.

El papel de los gobiernos regionales comienza aquí, aunque eso no implica que el MINEDU ya no tenga más participación en este proceso. El Ministerio y el Gobierno Regional (DRE) deben de tener un convenio de gestión o por lo menos formalizar su participación conjunta con algún documento que sirva de sustento y marco de las acciones a realizar, en el cual se definan y compartan las responsabilidades.

PASO 1: La labor de los gobiernos regionales empieza con un proceso de sensibilización en las comunidades rurales, para luego dar paso a una etapa de concertación con las autoridades locales, instituciones representantes de la sociedad civil, universidades e institutos de formación docente. A esto le sigue la definición (límites y formalización) de redes con los gobiernos regionales. En este punto es prioritario empezar a trabajar con las escuelas unidocente y multigrado y tratar de atenderlas a todas. Es importante tener en cuenta que el proceso se debe llevar a cabo paso a paso, comenzando por las zonas y escuelas más necesitadas.

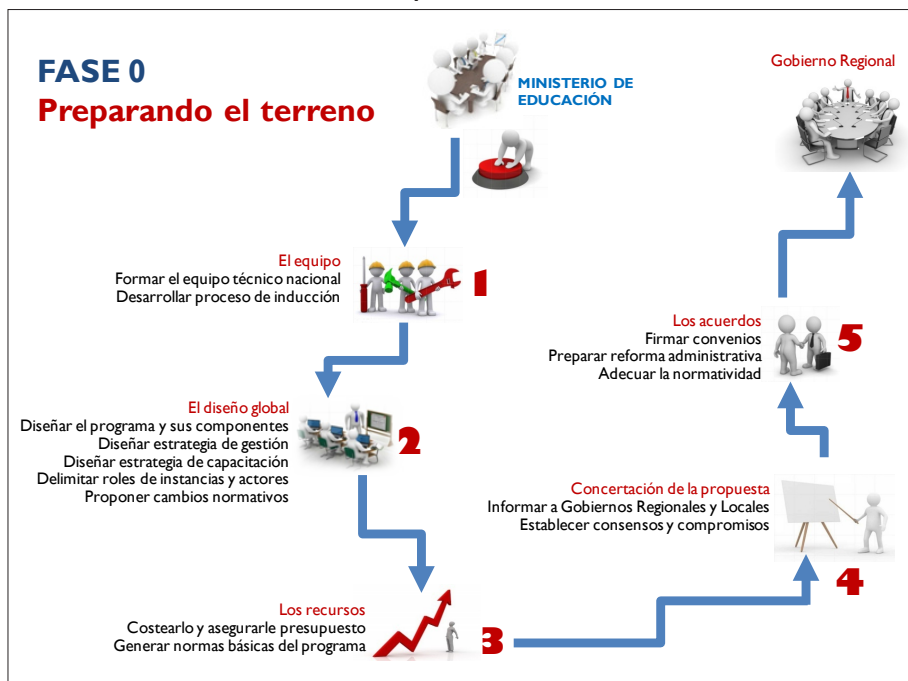
PASO 2: Los gobiernos regionales se encargan de la formación de equipos técnicos a este nivel, lo que significa seleccionar al personal y al equipo de acompañamiento.

PASO 3: Luego corresponde realizar una línea de base, en la cual se identifiquen las necesidades básicas de las escuelas, estudiar las fortalezas y debilidades de los organismos intermedios de gestión educativa (DRE y UGEL), de los docentes, y más importante aún, de los niños y niñas que formarán parte del programa.

PASO 4: Una vez realizado el estudio de línea de base se debe elaborar las estrategias de formación y evaluación, la estrategia de gestión y organización, y la de rendición de cuentas.

PASO 5: Esta fase cierra con la instalación de los componentes: adecuar el marco normativo, constituir un sistema de gestión, constituir un sistema de monitoreo y evaluación, e implementar un centro de recursos. Luego de haberse establecido las condiciones necesarias iniciales tanto a nivel regional y central, es momento de iniciar la siguiente fase.

Cuadro N° 18
FASE 0: Preparando el terreno



Elaboración Propia.

2. FASE 1: Inicio de actividades

PASO 1: Esta tarea inicia en el Gobierno Regional y empieza con asegurar las condiciones básicas en las escuelas; es decir, asegurar que los docentes asistan puntualmente a sus escuelas, que estas cuenten con la infraestructura necesaria y los insumos básicos para brindar el servicio educativo (servicios higiénicos, carpetas, útiles, etc.), y que además dispongan de los materiales educativos necesarios para los niños y niñas y los docentes (textos escolares, material didáctico, guías para los profesores, etc.).

PASO 2: El paso siguiente es iniciar la estrategia de coordinación y acompañamiento, para ello se debe consolidar el equipo de acompañantes, los cuales deben de instalarse en su centro de operaciones con los recursos necesarios que les permitan organizar las primeras acciones de capacitación a los docentes (instrumentos pedagógicos, de evaluación, movilidad, etc.).

PASO 3: Como paso siguiente, con la ayuda del equipo de acompañantes, se debe iniciar el trabajo con las escuelas, el cual debe comenzar con un proceso de sensibilización a los padres de familia acerca de la propuesta que se quiere implementar. En este proceso se debe comenzar a fortalecer el CONEI, y en caso de que no existan, será conveniente formarlos. Esta tarea es muy importante pues el consejo escolar afianza la relación de los padres y la comunidad con la escuela y por tanto, con la educación de sus hijos. En este paso, también con el apoyo de los acompañantes, se debe elaborar y/o reforzar el PEI, en donde el CONEI deberá tener un rol importante. Como último, se deben constituir los municipios escolares.

PASO 4: Una vez que se ha organizado a las escuelas y dotado de un proyecto propio, se deberá poner en funcionamiento las redes, para ello las escuelas que forman parte de una misma red deben organizarse como grupo y generar su propio proyecto de red.

PASO 5: En el último paso de esta fase el centro de acción son los docentes. Una vez más, el apoyo del acompañante es crucial pues en esta etapa se debe poner en marcha las primeras jornadas de capacitación docente. Por su parte, los colaboradores deben de instalar los círculos de docentes y organizar a los maestros en torno a ellos.

Cuadro N° 19
FASE 1: Inicio de actividades



Elaboración Propia.

3. FASE 2: Implementación y ajustes

PASO 1: El primer paso de esta fase está a cargo de los equipos de gestión de las redes, pues tienen que desarrollar e implementar el plan de acompañamiento, monitoreo y evaluación a los docentes y a las escuelas. En este punto es importante ir identificando los problemas en cada ámbito, del mismo modo, que se difundan los hallazgos y logros que se van obteniendo.

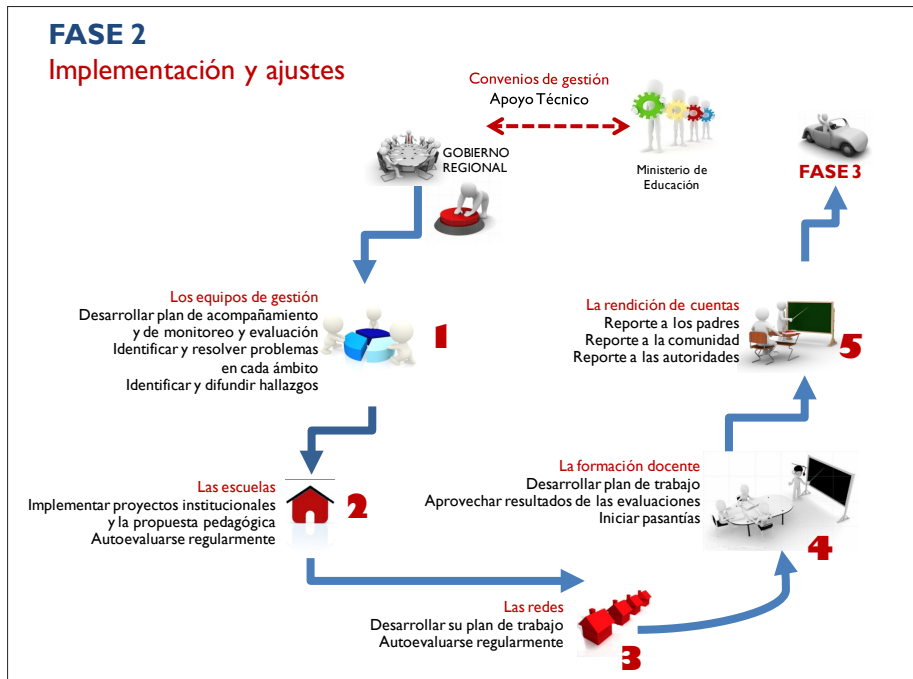
PASO 2: Corresponde al funcionamiento de las escuelas, las cuales deben implementar sus proyectos institucionales así como su propuesta pedagógica. En este punto es muy importante la autoevaluación regular de las escuelas, claro está que cada acompañante deberá estar apoyando de cerca todos estos procesos.

PASO 3: Está referido a las redes, las cuales deben implementar su plan de trabajo, y al igual que las escuelas, deberán autoevaluarse con la ayuda del coordinador de su red.

PASO 4: Este paso se centra en la formación docente, y alude específicamente al desarrollo del plan de capacitación docente, tomando en cuenta las evaluaciones previas. Se recomienda empezar con las pasantías en esta etapa.

PASO 5: Esta fase concluye con la rendición de cuentas a los padres de familia, a la comunidad y a las autoridades locales. La rendición de cuentas en este contexto se refiere a una rendición de resultados y procesos, más que de recursos empleados.

Cuadro N° 20
FASE 2: Implementación y ajustes



Elaboración Propia.

4. FASE 3: Consolidación y ampliación

Para dar inicio a esta fase, es preciso que en la fase previa se hayan realizado las evaluaciones respectivas en cada una de las instancias del modelo; es decir, maestros, escuelas y redes.

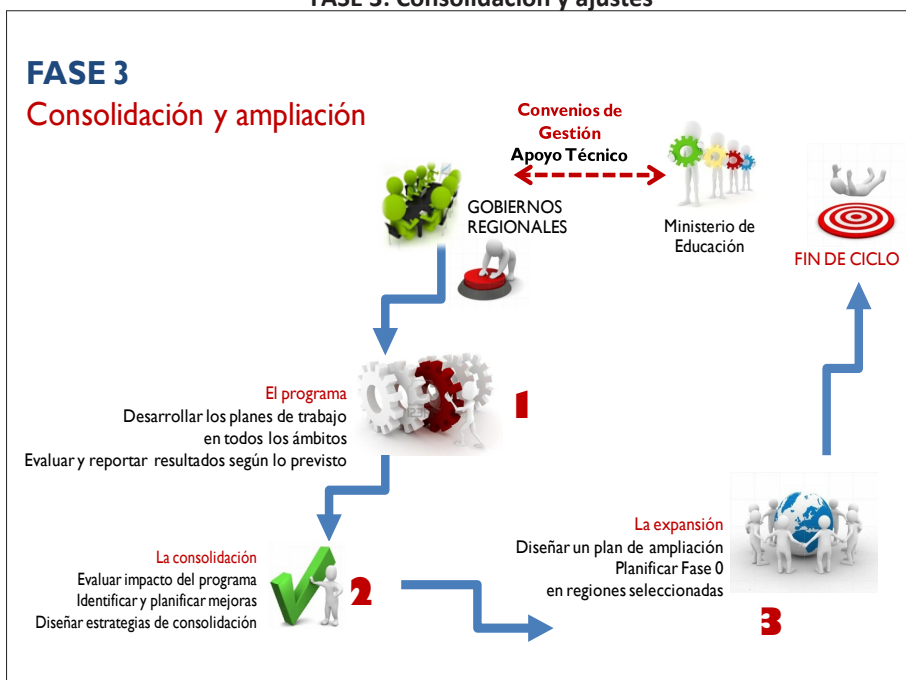
PASO 1: En esta fase el primer paso consiste en desarrollar los planes de trabajo

en todos los ámbitos, evaluar y reportar los resultados, contrastándolos con lo esperado.

PASO 2: Luego, se procede a la consolidación del programa. Para ello se requiere evaluar su impacto, identificar y planificar mejoras, y luego diseñar las estrategias de consolidación.

PASO 3: El paso final de la implementación del modelo corresponde al diseño de un plan de ampliación, el cual consiste en iniciar nuevamente el proceso desde una fase 0 en las regiones que sean seleccionadas.

Cuadro N° 21
FASE 3: Consolidación y ajustes



Elaboración Propia.

BIBLIOGRAFÍA

AGRITEAM CANADA CONSULTING LTD. (2010). PROMEB extensión/ ampliación del PROMEB: Informe Narrativo / NarrativeReport. October 1ST, 2009 to march 31, 2010 MAY 2010. Elaborado para la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional / Ministerio de Educación del Perú.

ALCÁZAR, Lorena y CIEZA, Nancy (2002). Hacia una mejora de los centros educativos en el Perú: el caso de Fe y Alegría. Informe final. CIES-Instituto APOYO.

AMES, Patricia (2004). Hacia experiencias relevantes de educación orientada al desarrollo rural alternativo en el Perú, Ayuda en Acción, La nueva Ruralidad: Desafíos y propuestas, UPCH, Lima.

ACEVEDO, Adalberto (2011). Entrevista de Luis Guerrero y Lorena Alcázar a Adalberto Acevedo de EDYGE/IPAE. Abril de 2011.

BADILLO Espinoza, Oscar (2009). La experiencia de educación rural. Una experiencia de Fe y Alegría en el Perú. En Gestión de centros educativos. Federación internacional de Fe y Alegría, Luis Carrasco ed. Santo Domingo.

BANCO MUNDIAL (1999). Perú, Education at a Crossroads: Challenges and Opportunities for the 21st Century, Washington DC.

BELLO, Manuel y VILLARÁN, Verónica (2004). Educación, reformas y equidad en los países de los andes y cono sur: dos escenarios en el Perú. Instituto internacional de planeamiento de la educación IIPÉ-UNESCO, Buenos Aires.

BERNBAUM, Ph.D. Marcia, RIVERO Herrera, José y SCHIEFELBEIN, Ernesto Ph.D. (2010). Evaluación de los programas educativos de USAID/PERÚ: ApreNDes y CETT-andino. Informe final de evaluación. USAID/PERU. Lima.

BOLAÑOS, Fernando (2011). Entrevista de Luis Guerrero y Lorena Alcázar a Fernando Bolaños de USAID/PERÚ. Abril de 2011.

BUSTOS, Heriberto. Compromisos Colectivos por la Educación Rural. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU). Enlace virtual [<http://www.minedu.gob.pe/ocder/>]

CHESTERFIELD, Ray. Mariposa Consulting, LLC (2009). ApreNDes Project: Innovations in

Decentralization and Active Schools Program, Performance Monitoring Results [Year 5, 2008]. Academy for Educational Development. August 31, 2009.

CRUZ Ampuero, Gustavo (2009). Pruebas Plan PIENSO 2009: Informe Técnico.

CUETO, Santiago, GUERRO, G., SUGIMARU, C. y LEÓN, J. (2009). Evaluación de impacto del programa ApreNDes. Informe Final. GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE). Lima.

CURAY Villanueva, Sergio (2008). Estudio de medición de los indicadores de rendimiento. Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica de Piura (PROMEB).

DIAZ, Hugo y SAAVEDRA, J. (2000). La Carrera del Maestro en el Perú, factores institucionales, incentivos económicos y desempeño. Documento de Trabajo N° 32. GRUPO DE ANALISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE). Enlace virtual [<http://grade.org.pe/download/pubs/ddt/ddt32.pdf>]

DIAZ Hugo, VALDIVIA Nestor y LAJO Rodrigo (2008). Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa en el Perú. Buenos Aires. Aique Grupo Editor.

ECHEVERRIA, M. (2004). La transición democrática y los acuerdos en educación en el Perú, Revista Iberoamericana de educación, 34, pp. 49-67.

ESCUELA DE DIRECTORES Y GESTIÓN EDUCATIVA (EDYGE) - IPAE (2010). Programa Construyendo Escuelas Exitosas: Asegurando el aprendizaje de los estudiantes con una gestión eficiente de la escuela. Presentación al CADE - 29/04/2010. Lima. Power Point.

ESCUELA DE DIRECTORES Y GESTIÓN EDUCATIVA (EDYGE) - IPAE (2009). Construyendo Escuelas Exitosas: Informe de resultados de la Evaluación de logros, Plan Comunico. Lima.

ESCUELA DE DIRECTORES Y GESTIÓN EDUCATIVA (EDYGE) - IPAE (2011). Programa Construyendo Escuelas Exitosas: Propuesta Técnica. IPAE. Lima.

FAO-UNESCO (2004). Educación para la Población Rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Proyecto FAO-UNESCO-DGCS/ITALIA-CIDE-REDUC. Santiago de Chile.

FE Y ALEGRÍA-PERÚ. Educación pública, gestión privada: evaluaciones de una experiencia exitosa. Presentación al CADE - 29/04/2010. Lima. Power Point.

GÁLVEZ Álvarez, Nery y MANUCCI Gonzáles, José Alfredo (2008). Programa de formación continua de docentes en servicio para zonas rurales. PROMEB: Proyecto de mejoramiento

en educación básica de Piura.

GARCÍA, José y MOSCOL, Rodrigo (2011). Entrevista vía Skype de Luis Guerrero y Lorena Alcázar a José García y Rodrigo Moscol del PROMEB. Lunes 11 y martes 12 de abril de 2011.

GUERRERO, Luis (coordinador) (2007). Programa de Acompañamiento Pedagógico. Para mejorar aprendizajes en las Instituciones Educativas Rurales. Consejo Nacional de Educación, Lima.

HERRERO, Jesús (2011). Entrevista de Luis Guerrero y Lorena Alcázar a Jesús Herrero de Fe y Alegría. Abril de 2011.

MONTERO, Carmen y VALDIVIA, Manuel (2007). Propuestas para nueva escuela, nueva ruralidad y diversidad en el Perú. Memoria del Seminario Taller. Lima, 5 al 8 de setiembre del 2006. Ed. TAREA. Lima.

MORA Lorenzi, Magali (2011). Informe de evaluación intermedia del proyecto red integral de escuelas (PRIE), Asociación Antamina.

MORALES, Teresa (2002). Capacitación de Docentes: una Experiencia de Fe y Alegría en Perú. Informe de sistematización. Proyecto: “Calidad Educativa y Experiencias Significativas en Fe y Alegría”. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Federación Internacional de Fe y Alegría.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU) y CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2007). Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú.

ORIHUELA, José Carlos y DÍAZ, Juan José (2008). Programa nacional de formación y capacitación permanente. Ministerio de Educación: EDEP, Informe Final. Lima.

PROGRAMA CONSTRUYENDO ESCUELAS EXITOSAS. Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE). Lima. Enlace virtual [<http://sisedyge.ipae.edu.pe/sisactores/portal/>]

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB). Informe Interino: Noviembre 2002-diciembre 2008, presentado a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y al Ministerio de Educación del Perú.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB), Lecciones aprendidas.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB), Memoria Institucional 2003-2008. PROMEB-PIURA, 2008.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB), Línea de base. Informe junio 2003. Luis Guerrero, Ricardo Villanueva y Luis Salazar.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB), Línea de base. Informe febrero 2004.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB), Línea de base. Informe marzo 2005. Teresa Gonzales y José García.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB), Línea de base. Informe agosto 2009. José Martín Vegas Torres y Emma Yep Calderón.

RAMÍREZ DE SÁNCHEZ Moreno, Eliana (2005). Aprendiendo a leer y escribir en el área rural de Piura. Niveles de Desempeño en Comprensión Lectora y Producción de Escritos. Piura 2005.

RAMÍREZ DE SÁNCHEZ Moreno, Eliana (2008). Programa Construyendo Escuelas Exitosas: Evaluación de logros en comprensión lectora, Informe de resultados 2008. IPAE. Lima.

RIVERO, J. (2003). Los desencuentros entre políticas públicas y educación rural. INSTITUTO BOLÍVAR. Lima

RIVERO, J. (2005). La educación Peruana: crisis y posibilidades. Enlace virtual [<http://mail.fae.unicamp.br/~proposicoes/textos/47-artigos-riveroj.pdf>]

RUGEL Rivera, Santos (2009). Fe y Alegría Perú: Sistema de gestión de redes educativas rurales, una alternativa para la transformación y el desarrollo. En: Fe y Alegría: expandiendo las oportunidades educativas de calidad en América Latina. Seminario Fe y Alegría - Banco Mundial - Magis América. Lima, 19-21 de octubre de 2009.

RUGEL Rivera, Santos (2011). Entrevista de Luis Guerrero y Lorena Alcázar a Santos Rugel de Fe y Alegría. Abril de 2011.

TALLEDO, Idel Vexler, Informe sobre la Educación Peruana Situación y perspectivas. Enlace virtual [http://www.perueduca.edu.pe/ninas-y-adolescentes-zonas-rurales/archivos/informe_educ_peruana.pdf]

USAID/PERU/AprenDes (2008). Estandarización y Costeo del Proyecto AprenderDes. USAID/PERU. Lima.

USAID/PERU/AprenDes (2009). Factores claves que transforman la Escuela Rural Multigrado. Sistematización de la experiencia del Proyecto AprenderDes. USAID/PERU. Lima.

Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización

Ley N° 27867 - Orgánica de Gobiernos Regionales

Ley N° 27972- Ley Orgánica de Municipalidades

Ley N° 28044 - Ley General de Educación.

Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público.

Ley N° 28425 - Ley de Racionalización de los gastos públicos.

Ley N° 28988 - Ley que declara a la educación básica regular como servicio público esencial.

Ley N° 29062 - Ley que modifica la ley del profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial.

Decreto Supremo N° 181-86-EF

Decreto Supremo N° 009-2005- ED

Decreto Supremo N° 015-2008-ED

Decreto Supremo N° 013-2008-ED

Decreto Supremo N° 020-2008-ED Modifican el Reglamento de la ley 29062, que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial.

Decreto Supremo N° 028-2009-EF

Decreto Supremo N° 019-2010-ED

Decreto Supremo N° 001-2011-ED

Resolución Ministerial N° 0080-2007-ED

Directiva N° 69-2007-DINESUTP/DESP o 0234-2007-ED

Norma N° 0196-2007-ED

ISBN: 978-612-45138-8-6



IPAE

ACCIÓN
EMPRESARIAL



USAIDIPERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Agence
canadienne de
développement
international

Canadian
International
Development
Agency