

**N°42**

**CNE OPINA**

**Consideraciones  
para una política  
de educación rural  
en el país**





# Presentación

Esta edición presenta un resumen de documentos elaborados por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en el marco del proceso de formulación de la política de educación rural liderado por el MINEDU y que se viene acompañando desde el CNE y la Mesa Interinstitucional de Gestión Descentralizada.

Los contenidos que les presentamos recogen un conjunto de reflexiones, sugerencias y aportes brindados por diversos especialistas en desarrollo y educación rural, así como actores regionales involucrados directamente en la gestión de los servicios educativos rurales, convocados a través de espacios generados por el CNE como taller interregional, conversatorios sectoriales e intersectoriales, mesa de trabajo interinstitucional, Comisión de Gestión Descentralizada y Equidad, Mesa Interinstitucional de Gestión Descentralizada y sesiones del Consejo en pleno.

La construcción de una política de atención educativa para la población del ámbito rural tiene como objetivo reducir las brechas y desigualdades educativas que afectan el desarrollo de las poblaciones del ámbito rural. Por ello, la voluntad del CNE es la de contribuir en la formulación de una política liderada por el MINEDU que permita mejorar las condiciones de accesibilidad, tener docentes calificados, desarrollar modelos de atención pertinentes, mejorar la infraestructura, entre otros aspectos, en nuestros ámbitos rurales.

Este boletín presenta en primer lugar el proceso de cómo fueron construidas y consultadas las consideraciones que presentamos en esta publicación. En segundo lugar, presentamos consideraciones sobre los enfoques, principios y estrategias generales que favorecen el desarrollo de una política educativa integral considerando el ciclo de vida de los sujetos, la articulación intersectorial y territorial en los ámbitos de las diversas ruralidades que presenta el país. En tercer lugar, presentamos las experiencias exitosas sobre redes educativas como una propuesta para organizar el territorio y favorecer la prestación de un servicio educativo de calidad en ámbitos rurales del país.

Finalmente, desde el CNE queremos expresar nuestro interés de contar con una política de atención educativa para la población del ámbito rural, liderada por el MINEDU, que involucre a los diferentes niveles de gobierno, sectores del Estado, sociedad civil y comunidad educativa. La concreción de esta política requiere del respaldo al más alto nivel de gobierno y de la acción ciudadana para establecer como prioridad nacional la educación y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas de los ámbitos rurales de nuestro país.

<sup>(1)</sup> Documento de Consideraciones I: para la elaboración de los lineamientos de la política de atención educativa del MINEDU para la población del ámbito rural, elaborado por el equipo técnico CNE con aportes de Silvana Vargas W. y documento de Consideraciones II: elaborado por el equipo técnico del CNE con aportes de la consultora Fanny Muñoz.

# Proceso de formulación de las recomendaciones

## Conversatorios con expertos

El día 2 de junio del 2017 se desarrolló, en las instalaciones del Consejo Nacional de Educación, un primer conversatorio a cargo de la Comisión de Gestión Descentralizada y Equidad. El conversatorio contó con la participación de consejeros de la Comisión de Gestión Descentralizada y Equidad del CNE y de los expertos Federica Barclay y César Sotomayor, quienes, desde su experiencia, expusieron sobre las nuevas ruralidades andinas y amazónicas en el Perú actual.

La antropóloga-investigadora Federica Barclay presentó las características de la nueva ruralidad amazónica y el impacto de la educación como factor de desarrollo. El economista César Sotomayor presentó la nueva ruralidad andina. Ambos profesionales coincidieron en la importancia del factor productivo y educacional para combatir las economías ilegales, mejorar las relaciones entre las comunidades, así como la urgencia de brindar recursos del Estado para mejorar los servicios públicos. Insistieron en mejorar el vínculo entre los aspectos formales de la educación con el conocimiento familiar y el trabajo agrícola y ancestral.





El 16 de junio se realizó el segundo conversatorio con expertos. Concurrieron 21 instituciones representadas de la Mesa de Gestión Descentralizada, cinco direcciones del Ministerio de Educación y tres consejeros del CNE. Las exposiciones estuvieron a cargo de los investigadores Silvana Vargas y Richard Webb. El tema central fue hallar aportes importantes que contribuyan al desarrollo de la política de atención educativa para la población del ámbito rural. La dinámica de la mesa de expertos se desarrolló en tres momentos: inició con la presentación de los avances sobre la elaboración de los lineamientos para la política rural; luego se realizaron las presentaciones de los investigadores Silvana Vargas y Richard Webb; y finalmente hubo un espacio de diálogo reflexivo entorno a la importancia del desarrollo productivo y su impacto en la educación.

### Mesa intersectorial

El día 7 de julio se desarrolló la mesa de trabajo con participación de diversas instituciones del Estado: Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Descentralización), Ministerio de Vivienda y Construcción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Defensoría del Pueblo. El presidente del CNE, César Guadalupe, dio inicio al evento y expresó que el CNE tiene la convicción de la necesidad de trabajar de manera conjunta e intersectorial para acompañar al Ministerio de Educación en dar atención a uno de los temas prioritarios para el país, que es brindar una mayor y mejor educación para nuestros niños y adolescentes. Además, las instituciones participantes manifestaron que tienen una amplia intervención en el ámbito rural; sin embargo, perciben que no hay articulación o coordinación intersectorial para entregar los servicios a los ciudadanos de manera efectiva y eficiente. La Defensoría del Pueblo sintetizó esta situación reconociendo que es importante sumar todos los esfuerzos de manera articulada en los territorios para atender las necesidades, especialmente de los niños, niñas y adolescentes de zonas rurales.

## Taller interregional en Ayacucho

Los días 10 y 11 de julio, en la ciudad de Ayacucho, se realizó un taller interregional al que acudieron más de 90 participantes de 13 regiones: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Ucayali, Loreto y Lima Metropolitana. Participaron directores de DRE, UGEL e IIEE, así como representantes del Consejo Participativo Regional de Ayacucho (COPARE), comunidades indígenas, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) e instituciones como la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Ministerio de Educación, UNICEF, SINEACE, GRADE y periodistas de medios de comunicación regionales.

La exposición de las conclusiones del trabajo en grupo estuvieron a cargo del consejero del CNE, Santiago Cueto, y se presentan a continuación:

- **Integrar y articular.** Se necesita trabajo integrado y complementario desde sectores, los gobiernos subnacionales, las escuelas, los directivos, los docentes y los padres de familia.
- **Modernizar.** Se requiere, en primer lugar, asegurar el acceso a servicios básicos como luz, agua, saneamiento y hacer llegar las tecnologías de la información a las escuelas rurales para conectarlas al mundo.
- **Flexibilizar.** Se necesita un sistema educativo con normas, modelos de atención, metodologías flexibles para atender la diversidad de contextos.
- **Monitorear.** Urge tener respuestas rápidas y concretas a las necesidades de las escuelas y de los estudiantes y sus familias.





- **Liderar.** Se necesitan líderes que, desde las aulas, las instituciones educativas, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y todos los niveles de gobierno asuman procesos para lograr cambios.
- **Asignar.** Se requiere de mayor disponibilidad de recursos humanos, presupuesto, renovación de infraestructura asignados con un criterio de equidad.
- **Comunicar y participar.** Se necesita comunicar a los actores sobre sus derechos, oportunidades y sobre adónde pueden acudir si tienen necesidad o carencia. Se necesita una ciudadanía con mayor capacidad de exigencia y de participación en la solución de sus problemas.

### Mesa de trabajo con instituciones que desarrollan experiencias sobre redes educativas

El 4 de agosto se desarrolló una mesa de trabajo sobre redes educativas. Participaron instituciones que presentaron su experiencia en la organización de redes educativas en espacios rurales o urbanos, tales como la experiencia de la Escuela Integral de EIB en Ucayali (Juliana Ayala-UNICEF-Ucayali), las redes educativas rurales de Fe y Alegría (Marleny Bardales-Fe y Alegría), las redes educativas con énfasis en lo pedagógico de la EIB y la revaloración de los saberes locales en Cusco (Lilian Hidalgo-Tarea) y las redes como parte de un modelo de gestión pedagógica territorial en Lima Metropolitana (Juana Sono-DRELM). Todos coincidieron en que las redes educativas son la unidad de gestión territorial desde la cual se puede implementar una política de educación rural mirando el territorio. Se recomendó revisar y modificar la Directiva de Lineamientos sobre Redes Educativas Rurales emitida por el MINEDU para que fuera pertinente a los diferentes contextos y necesidades.

Las acciones señaladas anteriormente cumplieron el objetivo de recoger aportes a través del diálogo y la reflexión, y enriquecer los documentos de recomendaciones que el CNE formuló al MINEDU.



## Enfoques y apuestas

1. La política de educación rural debe asumir un enfoque de cierre de brechas y articularse con políticas de reducción de la pobreza rural

*"A lo largo de los últimos años, nuestro país ha experimentado una notable reducción en materia de pobreza monetaria. Así, a escala nacional, entre el 2007 y 2016, esta ha pasado de 42,4 % a 20,7 % (INEI; 2017). No obstante, a pesar de los avances, las brechas entre los ámbitos urbano y rural persisten. Al 2016, la incidencia de pobreza en el área rural alcanzó al 43,8 % de la población, mientras que en el área urbana esta afectó al 13,9 %. Esta diferencia de 30 puntos porcentuales refleja un conjunto de desigualdades en el acceso a oportunidades, entre ellas, educación, que, si bien no están ausentes en el área urbana, son particularmente nítidas en el área rural y, al acentuarse, terminan potenciándose entre sí"<sup>2</sup>.*

<sup>(2)</sup> "Recomendaciones a la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbito Rural del MINEDU (PAEPAR)". Documento sin publicar, Silvana Vargas, junio 2017.

El reconocimiento de la brecha de desigualdad educativa implica que la política educativa considere:

- **Más atención y estrategias flexibles a los más dispersos.** Atender en forma específica a la población más excluida que se encuentra en las áreas geográficas más dispersas, aunque en términos absolutos sea una población que tienda a disminuir, sobre todo en zonas andinas. Esta población requiere de estrategias flexibles con modelos de servicios diferenciados y con la creación de nuevas tecnologías que aprovechen la geografía y recursos para cubrir las necesidades básicas.
- **Umbral mínimo de calidad educativa.** Establecer un umbral mínimo de condiciones de prestación del servicio educativo por debajo del cual no se puede brindar una educación de calidad. Una decisión clave respecto a ese umbral es revertir la situación de escuelas unidocentes dispersas. Dicho umbral debe ser el parámetro para nuevas intervenciones y, paulatinamente, permitirá verificar si se cierran o no las brechas educativas.
- **Intersectorialidad centrada en la persona.** Reconocer que una condición de éxito de una política educativa pasa también por atender en simultáneo otras necesidades de la niñez y adolescencia rural: desnutrición, necesidad de trabajar a edad temprana, problemas de violencia y maltrato y, en general, luchar contra la pobreza.



## 2. Adecuación del servicio a la diversidad de contextos rurales existentes en el país

*“El desarrollo rural, en tanto proceso orientado a lograr la equidad en las oportunidades para el desarrollo de la población rural, alude a la interrelación de cuatro grandes campos temáticos: (i) dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado; (ii) dinámicas socioculturales y organización social; (iii) dinámicas institucionales, gobernanza y poder; y (iv) dinámicas transversales” (Vargas, 2017).*

El reconocimiento de estos cambios implica que la política considere:

- **Revisión de la definición de rural.** Reconocer que la división en rural I, II, III asumida por el MINEDU según la distancia a la que se encuentra la institución educativa de los centros urbanos puede resultar inicialmente útil para definir bonificaciones docentes, pero resulta insuficiente para diseñar la política pedagógica y los modelos de servicio. Es necesario considerar que no hay un solo tipo de ruralidad, sino que hay tipos de ruralidades que se configuran conjugando características geográficas, de la población, prácticas sociales y culturales, entre otras. Por ello, es necesario considerar la heterogeneidad rural tomando en cuenta que los ámbitos territoriales rurales sean andinos, amazónicos o costeños.
- **Diversificar y flexibilizar con innovación.** Asumir la innovación como un eje fundamental para responder a la diversidad de desafíos y entornos cambiantes. Ello implica trabajar con estrategias variadas, así como identificar y destrabar obstáculos que impiden la flexibilización y la diversificación del calendario y jornada escolar.
- **TIC y pedagogía en ámbito rural.** Considerar que el uso de las tecnologías de la información y comunicación pueden aportar significativamente<sup>3</sup>, siempre y cuando se vinculen claramente a una propuesta pedagógica para ámbitos rurales y consideren crear condiciones para su implementación efectiva. Recoger lecciones aprendidas en experiencias fallidas como la de las OLPC (Una Laptop por Niño, por sus siglas en inglés) en áreas rurales será fundamental<sup>4</sup>.
- **Educación para la vida.** Es necesario superar el dilema entre una educación que forma para permanecer en la zona rural o para migrar a la ciudad. La educación debe buscar, sobre todo, dotar a los estudiantes con la capacidad para optar por cualquiera de esas alternativas o para combinarlas. Es necesario que el aprendizaje en el área rural se

<sup>(3)</sup> Marcone, Sandro. Proyecto de inversión a nivel de factibilidad: Mejoramiento De las oportunidades de aprendizaje con tecnologías de la información y comunicación (TIC) en zonas rurales. Ministerio de Educación, 2013

<sup>(4)</sup> Tecnología y desarrollo en la niñez: Evidencia del programa Una Laptop por Niño / Julián P. Cristina ... [et al.]. p. cm. (IDB working paper series; 304)

desarrolle considerando principalmente las dinámicas productivas y socioculturales, y que la escuela sea el espacio institucional donde se procesan esas experiencias en términos de desarrollo de competencias. En el caso de la educación secundaria, es necesario asegurar su conclusión y que esta se articule con la educación técnico-productiva y la educación superior.

Asimismo, es necesario desarrollar un enfoque de reconocimiento del aporte histórico y actual de la ruralidad, principalmente de los pueblos andinos y amazónicos, tanto en términos productivos como culturales.

- **Vinculación pedagógico-institucional.** Es necesario contar con una propuesta educativa pertinente y orientada al logro de los aprendizajes de los estudiantes de ámbitos rurales. Por ello, es necesario articular lo pedagógico y lo institucional, integrándolos en una lógica que permita asegurar una atención diferenciada, incorporar los cambios de las dinámicas poblacionales, superar la dispersión y falta de comunicación desde una organización en redes territoriales.

### 3. Transitar de una lógica de acciones a una política articulada de educación rural

Han existido en el país a lo largo de los últimos años *“un conjunto de iniciativas en favor de la educación rural emprendidas a nivel de la política pública, normatividad e intervenciones específicas, así como desde la cooperación internacional, sector privado, sociedad civil, y Gobiernos regionales y Locales”*<sup>5</sup>. Estas han permitido algunas mejoras o cambios incipientes, normalmente focalizados en determinados territorios, pero que no han logrado transitar, a pesar de varios intentos, a articular una política integral y efectiva en favor de la población de ámbitos rurales.

Pasar a una lógica de política articulada de educación rural implica:

- **Aprender de la experiencia acumulada.** La política debe poder dar cuenta de las buenas prácticas y experiencias que han tenido éxito en diversos contextos, así como de las lecciones aprendidas de aquellos factores que han impedido tener una política sostenible de atención a la población de ámbitos rurales<sup>6</sup>.
- **Mejorar condiciones de docentes en ámbitos rurales.** Ello implica contar con un sistema de compensación ad hoc: beneficios monetarios (salarios, premios, bonos, pensiones) o no monetarios (condiciones de trabajo, incluido horario, sistemas de seguridad, apoyo profesional, estabilidad en el cargo) asociados a la carrera para

<sup>5</sup> “Recomendaciones a la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbito Rural del MINEDU (PAEPAR)”. Documento sin publicar, Silvana Vargas, junio 2017

<sup>6</sup> Ver informes y evaluaciones del PEAR financiado por el Banco Mundial. Benavides, Carnoy, Cueto y Grove. Evaluation of the World Bank’s Assistance to Primary Education in Peru. The World Bank, 2007



motivar a los docentes. Se requiere, también, modificar la remuneración e incentivos existentes para atraer o mantener a los docentes en ámbitos rurales.

Asimismo, urge generar estrategias eficaces de formación inicial y en servicio que permitan lograr los desempeños esperados para que los docentes de ámbitos rurales se certifiquen, ingresen y progresen en la carrera pública.

- **Mayor protagonismo de los gobiernos regionales y locales.** Diseñar e implementar una política de educación rural requiere del protagonismo de los niveles subnacionales en el desarrollo de estrategias específicas de sus territorios; así como definir con precisión los niveles de complementariedad entre los niveles de gobierno, que permitan pasar a una gestión descentralizada que beneficie a los estudiantes.

#### 4. Enfoque del buen vivir, desarrollo humano y territorial

Una política educativa rural debe tener como finalidad aportar a la calidad de vida de las personas y al sentido de su dignidad, desarrollando una comprensión cabal del sentido del "buen vivir" como herramienta para el ejercicio de los derechos humanos, considerando la convivencia, la pluralidad, la dignidad, la armonía con la naturaleza, sin discriminación alguna. En este sentido, es necesario enfocar la política de educación rural desde la comprensión multidimensional del desarrollo humano y desde un enfoque territorial.

*“Esta aproximación propone que la educación es una dimensión inherente del desarrollo y, en consecuencia, debe ser abordada integralmente en diálogo con el enfoque de desarrollo humano territorial centrado en la generación de bienestar desde una aproximación multidimensional”. (Vargas, 2017)*

Desde una perspectiva intercultural, el bienestar y el ejercicio de derechos se resignifica como el “buen vivir” que hoy marca la identidad de los pueblos andinos y amazónicos.

El reconocimiento del enfoque del buen vivir, del desarrollo humano y territorial implica:

- **Una política integral.** Es decir organizar la política educativa bajo una lógica del ciclo o curso de vida, poniendo como centro el desarrollo de la persona. Eso nos lleva a mirar e incluir la atención de la infancia desde los 0 años, la adolescencia, la juventud y la vida adulta. Por ello, aunque la política se centre en la educación básica, es necesario considerar su articulación con programas de atención a niños menores de 3 años, con la educación superior (pedagógica, técnica y universitaria), con los centros de educación técnico productivo y la educación básica alternativa.

### 5. Articulación del enfoque de desarrollo humano con las perspectivas de género, inclusión e interculturalidad

Las perspectivas de género, interculturalidad e inclusión aportarán nitidez y especificidad analítica en el proceso de caracterizar y comprender las heterogeneidades, desde “lo rural”, sobre todo, al momento de diseñar e implementar intervenciones asociadas a la reducción de desigualdades en aras de activar el bienestar multidimensional de los estudiantes. Lo que se busca es eliminar las barreras y diversos tipos de discriminación que impiden a las adolescentes y jóvenes mujeres culminar su educación básica y contar con aprendizajes que permitan romper el círculo de pobreza y de violencia.

El reconocimiento y operativización de los enfoques de género, inclusión y de interculturalidad implica:

- Implementar estrategias de promoción, prevención y atención ante casos de violencia psicológica, física y sexual a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, prestando especial atención a los casos de violencia contra la mujer.
- Explicitar que la política de educación rural incorporará los lineamientos y estrategias de la vigente Política de Educación Intercultural.
- Visibilizar a la población con necesidades educativas especiales en el ámbito rural y plantear estrategias específicas para su inclusión.

# Las redes educativas y el enfoque territorial

La estrategia de las redes busca responder al problema de la dispersión en áreas rurales, buscando formas de organización institucional y gestión descentralizada eficaces, que superen la limitación financiera y optimicen el manejo de los recursos. Por ello, la relevancia de que la estrategia de redes educativas sea considerada como una forma de organización de las escuelas en los territorios para favorecer el desarrollo de la política de educación rural.

## 1. Experiencia en la organización de redes educativas rurales

A continuación, se presentan dos de las cuatro experiencias de redes educativas que se expusieron en la mesa de trabajo que convocó el CNE<sup>7</sup>. Estos casos dan cuenta de la variedad de situaciones para iniciar, instalar y sostener las redes el funcionamiento de las redes educativas.

- a. Las redes de Fe y Alegría en el área rural<sup>8</sup>: hacia una educación integral. Articulando lo pedagógico y lo productivo.

Una de las experiencias más conocidas y difundidas en el área rural son las redes de Fe y Alegría, movimiento de educación popular que nace en el Perú en 1966 y, a lo largo de su desarrollo, ha obtenido logros significativos en la mejora de la calidad de la educación. Las redes rurales de Fe y Alegría son promovidas en momentos diferentes en seis regiones: Cusco, Piura, Loreto, Ancash, Huancavelica y Ucayali; y en cada una de ellas hay una red que atiende en total a 176 IIEE públicas que comprenden los distintos niveles educativos.

La experiencia de Fe y Alegría es rica en lecciones para aportar a la política en área rural por su continuidad y permanencia. La red más antigua constituida en 1995 está en Cusco (provincia de Quispicanchis y atiende a 10 distritos), cuenta con 22 años de

<sup>7</sup> CNE, Lima, 4 de agosto de 2017

<sup>8</sup> Presentación de la experiencia de Fe y Alegría en Taller Interregional realizado en Ayacucho el 11 de julio de 2017. Presentación a cargo de Irma Mariño Vargas, directora del área de educación rural de Fe y Alegría. Asimismo, la presentación en la mesa de trabajo: "experiencia sobre redes educativas". Lima: CNE, Lima 4 de agosto, Lars Stojnic y Natalia Consiglieri (2015) "Ser escuela, construir comunidad. Factores de éxito del modelo de Gestión Fe y Alegría. Lima. Fe y Alegría, PUCP: Dirección de Responsabilidad Social.

desarrollo y participan 22 IIEE. La red más reciente está en Huancavelica (Acobamba), formada desde el año de 2011 y que agrupa a 18 IIEE. Asimismo, en Iquitos (Loreto), la red se constituye el año de 1997 y participan 45 IIEE. Las seis redes tienen un número variado de IIEE que comprenden entre 22 y 45 IIEE, incluida la comunidad educativa (estudiantes padres y madres de familia y docente).

Las redes de Fe y Alegría son un modelo de atención educativa que busca mejorar la calidad de la educación. Estas redes tienen como objetivo brindar una “[...] *educación integral de calidad oportuna y pertinente a niños, niñas y adolescentes del ámbito rural, con equidad de género, interculturalidad, bilingüe y conciencia ambiental, mediante la acción comprometida de docentes directivos, padres y madres de familia y comunidad, desde los principios y valores institucionales y en el marco de los objetivos del Proyecto Educativo Nacional, Regional y Local*” (Fe y Alegría<sup>9</sup>). Con tal fin, Fe y Alegría cuenta con una propuesta de educación integral que incorpora los aprendizajes, así como también la formación en valores, desarrollo de capacidades para el trabajo, desarrollo de su comunidad y afirmación de los saberes ancestrales de estas comunidades. Es en esta perspectiva que las redes tienen una organización en común y una clara noción de comunidad y pertenencia, que responde a los problemas locales.

Sobre la base de una misión y visión compartida, las redes Fe y Alegría plantean una estructura organizativa que se orienta por la centralidad del sujeto, así como de la clara delimitación de las responsabilidades. Con relación al trabajo pedagógico busca el fortalecimiento de capacidades pedagógicas de los docentes de las instituciones educativas, así como la participación de los actores educativos en un intercambio entre los sujetos diferentes. La construcción del proyecto se plantea a tres niveles: comunitario, local y regional, y nacional.

Las redes de Fe y Alegría tienen un convenio con el Estado a través de la Dirección Regional de Educación (DRE) y convenios específicos con la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y reciben una subvención tanto del MINEDU como de FYA-Perú. Se estima un presupuesto promedio de S/ 650 000 anuales por red. La asignación para cada Red Educativa Rural se rige por las actividades que solicita cada una. Actualmente, entre una y otra red casi no hay diferencia en el presupuesto<sup>10</sup>.

Las redes se organizan sobre la base de un personal conformado por un(a) director(a), el(la) coordinador(a) técnico pedagógico de la red, un(a) administrador(a), los acompañantes pedagógicos por cada nivel (coordinación técnico pedagógica), un(a) especialista del Sistema Agrológico Escolar (SAE), el(la) especialista en TIC y un(a) psicólogo(a); y el apoyo de un(a) chofer. Es decir, es un equipo multidisciplinario el que acompaña esta experiencia. En cuanto a los criterios de inclusión de las IIEE en las redes, si bien “las redes no se decretan ni se crean, sino que son los actores los que

<sup>(9)</sup> PPT elaborado por Fe y Alegría, 11 de julio 2017.

<sup>(10)</sup> Consulta a Irma Mariño, directora de FyA, Lima, 10 de agosto de 2017

“Las redes de Fe y Alegría son un modelo de atención educativa que trata de dar respuesta al problema de la educación en el área rural y busca mejorar la calidad de la educación”.



descubren, se activan y se construyen”<sup>11</sup>. En cada red se identifican: i) necesidades comunes de las IIEE públicas; desde el equipo de las redes no se atienden directamente a todas las IIEE de la localidad, sino a aquellas que tienen dificultades; ii) voluntad de las comunidades; el requisito del interés y compromiso es central; iii) ubicación geográfica, ya sea por cuenca o por distrito; y iv) recursos disponibles.

De manera general, las redes se desempeñan mejor en la formación de docentes y directivos, en el acompañamiento pedagógico y gestión institucional, la incidencia en el acceso y permanencia en la escuela con énfasis en una retención significativa de las niñas. Asimismo, se han incrementado las horas efectivas para el trabajo escolar. El trabajo en proyectos se ha incorporado al sistema productivo en la programación curricular. Y, en cuanto a su contribución a la mejora de los aprendizajes, se señala el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizajes, con importantes avances en Educación Intercultural Bilingüe (EIB), la planificación y diversificación curricular incorporando los enfoques de género, interculturalidad y cuidado del ambiente.

En cuanto a los aspectos críticos, se menciona que algunas escuelas no cuentan con servicios básicos de agua, luz, desagüe y además de un limitado acceso a los medios de comunicación. Asimismo, la contratación de docentes por año no permite dar continuidad al trabajo de formación, acompañamiento y mejoras en los aprendizajes; la escasa preparación de docentes en Educación Intercultural Bilingüe (EIB), Lengua 1 y Lengua 2, así como la preparación en estrategias metodológicas para atender a escuela unidocente y multigrado. Finalmente, es un desafío incorporar el enfoque de género, interculturalidad y el de medio ambiente en la vida institucional de las IIEE.

<sup>(11)</sup> Presentación Irma Mariño, FyA; Taller Ayacucho, 11 de julio de 2017

b. Las redes de escuelas integrales EIB-Ucayali

Las redes de escuelas integrales EIB conformadas desde el 2013 en Ucayali tienen como objetivo la contribución a la mejora de la calidad de aprendizajes de los niños y niñas a partir de la construcción de un espacio de aprendizaje y convivencia democrática, configurándose como un caso de red enfocada en la gestión y la pedagogía (CNEb, 2017). Estas redes cuentan con la asistencia técnica de UNICEF<sup>12</sup>, institución con una larga trayectoria en el desarrollo de redes en otras zonas del país<sup>13</sup>.

Estas redes buscan integrar a las IIEE que se encuentran en zonas rurales con población bilingüe. Existen dos redes ubicadas en las comunidades de los shipibos, una red que atiende a 8 IIEE y la otra en la comunidad de los asháninkas, a 11 IIEE, e incluyen a IIEE de inicial y primaria (escuelas unidocentes y multigrado).

Por otro lado, como parte de los criterios de integración, se incluyen la proximidad de postas médicas, la diversidad cultural y lingüística, la ubicación geográfica y los bajos resultados en la ECE.<sup>14</sup> Con respecto a la organización, estas tienen una IE articuladora donde se establece la coordinación, un coordinador de la red, y la conformación de un equipo pedagógico (integrado por especialistas en EIB, educación rural y educación rural), uno impulsor de la red y uno multisectorial<sup>15</sup>. Adicionalmente, en concordancia con la Directiva Regional de conformación de la red, la Dirección Regional de Ucayali (DREU) exige que se conforme un equipo impulsor<sup>16</sup> y un equipo multisectorial<sup>17</sup>.

En relación a los recursos para el financiamiento de las actividades, estos son limitados y provienen directamente de la DREU<sup>18</sup>. Por otro lado, dentro de las funciones de las redes de Ucayali<sup>19</sup>, destacan el fortalecimiento de las capacidades en los procesos pedagógicos a los directores y docentes, el involucramiento de los actores de la comunidad en el proceso, y la implementación de las propuestas y su posterior monitoreo. Además, es importante resaltar que la rendición de cuentas se da no solamente a las instancias de gestión, sino también a la comunidad.

La contribución que realizan las redes integrales en la mejora de la calidad es en la gestión escolar y en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. En relación a este último, las redes han aportado en el acompañamiento pedagógico y comunitario, el intercambio de experiencias de docentes EIB, y la producción de textos en lengua

<sup>(12)</sup> Esta intervención se inscribe dentro del marco del Plan de Acción Multianual (PAMA) 2012-2016 que suscribieron junto al Gobierno Regional de Ucayali.

<sup>(13)</sup> UNICEF cuenta con una experiencia de Redes Educativas que venía implementando mediante su programa PROANDES en Cajamarca desde la década de los ochenta (Iguíñiz y Muñoz, 2000).

<sup>(14)</sup> Presentación Mesa de Experiencias de Redes CNE, 4 de agosto del 2017. Presentación a cargo de Juliana Ayala, UNICEF.

<sup>(15)</sup> Presentación Mesa de Experiencias de Redes CNE, 4 de agosto del 2017. Presentación a cargo de Juliana Ayala, UNICEF.

<sup>(16)</sup> Este equipo se encuentra aprobado mediante Resolución Directoral Regional. Dicha Resolución establece la participación del DGP, el AGP, especialistas de EIB, Rural e inicial, acompañantes de EIB, pedagógicos y comunitarios, y el secretario de educación de la organización indígena ORAU

<sup>(17)</sup> Resolución Ejecutiva Regional N.º 0736-2013-GRU-P, que aprueba la creación de la Comisión multisectorial. El Peruano, 22 de julio del 2013. Este equipo está conformado por representantes de la GRDS, la GRE, la DIRESA, el RENIEC, la Defensoría del Pueblo, el gobierno local, el MINAGRI, el MVCS, y las FF.AA.

<sup>(18)</sup> Presentación de Juliana Ayala, UNICEF, 4 de agosto del 2017.

<sup>(19)</sup> Presentación de Juliana Ayala, UNICEF, 4 de agosto del 2017.

originaria<sup>20</sup>. Estos acompañamientos son precisamente una de las fortalezas de las redes integrales, donde también resaltan la articulación de procesos pedagógicos, los enfoques y la gestión de las instituciones.

Por otro lado, los puntos críticos en el desempeño de las redes son la excesiva carga administrativa para los directores de las IIEE, la alta rotación de los docentes de estas, el presupuesto limitado con el que se cuenta y la calendarización no diferenciada del inicio del año escolar<sup>21</sup>. Asimismo, la aun débil articulación intersectorial.

### c. Lecciones aprendidas de las experiencias en redes educativas

La experiencia de redes educativas de Fe y Alegría y la experiencia de Escuelas Integrales de EIB de Ucayali que presentamos en este Boletín, así como las experiencias de redes educativas en Cusco acompañadas por Tarea y la experiencia de redes desarrollada por la DRE de Lima Metropolitana parten de certezas comunes: reconocer que las escuelas necesitan una organización diferente que permita que los estudiantes logren aprender con éxito y que este desafío pasa por darle a la IE márgenes de autonomía, generar estrategias de soporte en redes que puedan ser acompañadas por las instancias de gestión con un enfoque centrado en el fortalecimiento de capacidades de los actores educativos, y establecer una real articulación intersectorial que permita atender integralmente las necesidades de las poblaciones.

Dentro de las principales lecciones aprendidas señalan:

- La participación de las IIEE, comunidades, de los sectores, el gobierno local y de las familias es un factor importante para generar mejoras en el servicio educativo.
- Tener una visión compartida de la escuela y de un conjunto de escuelas organizadas en redes dentro de un territorio permite tener objetivos institucionales y metas compartidas e integradoras que tienen un impacto en la dinámica institucional de la escuela, el desarrollo de capacidades de los docentes y en el aprendizaje de los estudiantes.
- Los conocimientos tanto pedagógicos como administrativos de los actores escolares, al ser compartidos, favorecen procesos de fortalecimiento de capacidades.
- El clima organizacional, cotidiano, positivo y estimulante, que favorezca el reconocimiento de los actores escolares, principalmente docentes y estudiantes, permite que se sientan valorados y seguros y puedan expresar emociones positivas. Ello es un factor que aporta a la innovación pedagógica y la motivación por el aprendizaje.
- Para asegurar el funcionamiento de las redes, es necesario asegurar suficientes recursos que permitan contar con asesoramiento y financiar los espacios de intercambio y desarrollo de competencias docentes, directivas.

Estos factores comunes en las experiencias nos plantean definir modelos distintos de institución educativa rural y sus formas de organización en redes. Esto implica repensar la autonomía escolar, los modelos de organización, la normatividad del sector educación y la asignación presupuestal para la educación rural.

<sup>(20)</sup> Presentación de Juliana Ayala, UNICEF, 4 de agosto del 2017.

<sup>(21)</sup> Presentación de Juliana Ayala, UNICEF, 4 de agosto del 2017.

## 2. Consideraciones para incorporar a las redes educativas como estrategia de organización territorial en el servicio educativo de ámbitos rurales del país

Del proceso de revisión, intercambio y análisis tanto del marco normativo como de las experiencias de organización y funcionamiento de redes educativas, nos muestra que no hay una concepción única de redes, algunas se orientan a mejorar la gestión pedagógica, mientras que otras a la gestión institucional. En otros casos, asumen las dos dimensiones. Tomando en cuenta todas esas consideraciones, quisiéramos señalar algunas alertas a considerar en la formulación de la política de educación rural a cargo del Ministerio de Educación.

### a. El enfoque territorial e intersectorial en las redes educativas

El enfoque territorial es una manera de comprender y promover el desarrollo nacional que destaca la importancia prioritaria que tiene para ello el territorio, entendido como el entorno sociocultural y geográfico en el cual y con el cual interactuamos las personas. Este enfoque propone una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico<sup>22</sup>.

Asimismo, un punto estratégico de las redes es la articulación intersectorial y también la coordinación con los niveles locales. Las redes no solo se articulan con las IIEE, sino con otras organizaciones, así como con instancias de niveles de gobierno. Si bien la articulación a nivel local presenta un mayor nivel de avance, en el caso de la articulación intersectorial, apenas se realizan acciones. No obstante, en el caso de la experiencia de Lima Metropolitana, en redes urbanas y periurbanas han mostrado una experiencia consolidada en la acción intersectorial que habría que revisar para evaluar las condiciones en que se han desarrollado y lo que es posible replicar en zonas urbanas. En el caso de las redes rurales se podría analizar la experiencia de Lamas en San Martín, para identificar las condiciones que favorecen esta comunicación y trabajo intersectorial.

#### **El enfoque territorial**

- Favorece un acercamiento integral a los estudiantes como sujetos de derechos.
- Pone en relieve las condiciones de educabilidad.
- Ubica el territorio como un referente clave para contextualizar los aprendizajes.
- Permite definir las modalidades de atención y las formas de organización del servicio educativo de acuerdo a las características y necesidades de poblaciones y territorios específicos.

<sup>(22)</sup> Documento “El enfoque territorial y la gestión descentralizada de la educación”, Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación, pág. 11.

Considerar el enfoque territorial e intersectorial en las redes educativas implica que el diseño de la política de educación rural considere:

- La organización de las redes educativas con criterio territorial, requiere ser flexible en las regulaciones para que una red pueda abarcar más de dos distritos o UGEL distintas. La organización administrativa de las instancias de gestión tiene que adecuarse a las exigencias del territorio, situación que debe ser considerada en las normas del sector.
- La tipología de ruralidad debe considerar los criterios vinculados a la característica de los servicios educativos rurales, tal como lo plantea el CNE en el documento "Líneas prioritarias de Política Educativa al 2011: Año del Bicentenario".

- Modalidad rural periurbana: tiene instituciones educativas concentradas en el centro poblado y cuenta con movilidad escolar.
- Modalidad rural intermedia: consiste en instituciones educativas organizadas en red, y cuentan con un director asignado y un encargado del área administrativa.
- Modalidad rural en zonas dispersas: incluye estrategias que combinan acciones presenciales, semipresenciales y de trabajo con las familias.

- El desarrollo de un modelo de gestión territorial exige la formación y desarrollo de capacidades del equipo que integra la red y de los especialistas de la DRE y UGEL que asistan y acompañen este proceso.
- El proceso de diseño de la política de educación rural requiere la conformación de una comisión intersectorial e intergubernamental que posteriormente favorezca la incidencia y la implementación de dicha política.

#### b. Las redes como parte de un modelo de gestión descentralizada

En los últimos cinco años no se ha venido impulsando desde el sector educación una política de gestión descentralizada de la educación bajo un enfoque territorial. Esta constatación ha sido señalada por el CNE y también en otros estudios. El CNE menciona que "subsiste una visión centralizada y desconcentrada con lógica vertical y funcional MINEDU-DRE-UGEL" (2016b: 125). Para orientar el proceso de descentralización educativa, el MINEDU aprobó la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD)<sup>23</sup>, que plantea

<sup>(23)</sup> La MGD fue aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 195-015- MINEDU, El Peruano, 21 de marzo del 2015. Cabe anotar que este instrumento de carácter técnico fue construido como resultado de la Comisión Intergubernamental de Educación y se conformó un equipo conformado por representantes de los equipos técnicos del MINEDU, de los Gobiernos Regionales (representados por la ANGR) y de los Gobiernos Locales (representados por AMPE y REMURPE). La ex Oficina de Coordinación Regional (OCR) del MINEDU fue quien lideró este proceso).



“El enfoque territorial es una manera de comprender y promover el desarrollo nacional que destaca la importancia prioritaria que tiene para ello el territorio, entendido como el entorno sociocultural y geográfico en el cual y con el cual interactuamos las personas”.

responsabilidades de los tres niveles de gobierno, incluida la IE, mas no plantea la existencia de las redes educativas. Este es un aspecto pendiente a definir.

La Matriz de Gestión Descentralizada, herramienta de gestión, precisa los roles que le corresponde a los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local; MINEDU, 2015), incluidas las IE, respecto a la gestión educativa<sup>24</sup>, y ha priorizado los procesos de: i) materiales y recursos educativos, ii) desarrollo docente y iii) gestión del mantenimiento de la infraestructura y mobiliario de los locales escolares. Pese a que se ha publicado, se observa que no ha sido difundida.

Considerar las redes como parte de un modelo de gestión descentralizada implica que el diseño de la política de educación rural considere:

- Establecer marcos de referencia para que la MGD se aplique y valide en territorios específicos, para ir delimitando mejor las responsabilidades que son viables de cumplir por los tres niveles de gobierno y sus instancias de gestión respectivas, incluidas las IIEE y las redes educativas.
- Precisar con claridad las responsabilidades de cada uno de los actores en la organización y funcionamiento de las redes educativas, definiendo, por un lado, el lugar de la red en la estructura del sistema educativo, así como el equipo mínimo que se requiere en las redes para cumplir con las responsabilidades que se asignen de acuerdo al tipos de redes y número de instituciones educativas.
- Realizar un mapeo sobre la existencia y el estado en que funcionan las redes educativas, e identificar los aspectos en los que se desempeñan exitosamente,

<sup>(24)</sup>Resolución Ministerial N° 195-015- MINEDU, El Peruano, 21 de marzo del 2015.

así como los aspectos problemáticos que atraviesan en su organización, funcionamiento y participación de los actores educativos. Este análisis debe permitir contar con normas que respondan a la diversidad (tipología de redes) y a estimar un presupuesto que permita su funcionamiento.

- Considerar nuevas plazas (coordinador de red y un equipo de gestión de acuerdo a cada tipo de red) para asegurar un nivel mínimo de funcionamiento de las redes. Ese equipo debiera estar previsto como nuevos cargos en la Ley de Reforma Magisterial. Asimismo, se requiere considerar otros profesionales, como especialistas en gestión de riesgo, soporte socioemocional, entre otros que cada red requiera.
- Plantear desde las redes la posibilidad de ordenamiento del servicio educativo: articulación de instituciones, ordenamiento de plazas, optimización de recursos materiales, entre otros. Esta propuesta está regulada por el MINEDU a través del Registro de Instituciones Educativas (RIE)<sup>25</sup>, norma que permite distinguir entre i) el local escolar, como el espacio físico donde puede funcionar más de un establecimiento educativo, ii) el establecimiento educativo, como unidad de provisión de servicio autorizados a una institución educativa pública o privada y que no puede ser compartido por más de una institución educativa, iii) la institución educativa, como instancia de gestión educativa descentralizada a cargo de un director que puede brindar más de un servicio en uno o más establecimientos educativos y tiene la potestad de emitir certificados de los servicios que ofrece. La implementación del RIE progresivamente favorecería el ordenamiento de los servicios educativos, así como de optimización en la distribución del recurso humano tanto docente como administrativo.

<sup>(25)</sup>RSG N.º 096 2017- MINEDU, "Norma que Crea y Regula el Funcionamiento de del Registro de Instituciones Educativas", aprobada el 12 de abril del 2017. cuya finalidad es contar con un registro que "brinde información oficial sobre los actos administrativos o de administración interna que crean, autorizan, o modifican las características esenciales de las Instituciones Educativas".



**CONSEJO NACIONAL  
DE EDUCACIÓN**

**Presidente**

César Guadalupe Mendizábal

**Comité Directivo**

Grover Pango Vildoso

Jorge Jaime Cárdenas

Ángel María Manrique Linares

Mario Rivera Orams

**Secretaría Ejecutiva**

Mariella Bazán Maccera

**CNE OPINA Año 7 – N.º 42**

Boletín del Consejo Nacional  
de Educación

Noviembre, 2017

**Elaboración**

Comisión de Gestión Descentralizada y  
Equidad

Equipo Técnico del CNE

**Cuidado de edición**

Oficina de Comunicaciones

**Fotografías**

FORGE-GRADE, Fe y Alegría

Tiraje: 1 000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la  
Biblioteca Nacional del Perú  
N.º 2007-1296

Este documento puede ser reproducido  
por cualquier método con propósitos  
educativos y para la difusión y el  
debate, siempre y cuando se cite la  
fuente de la información.

Impreso en Perú / Printed in Peru



**Consejo Nacional  
de Educación**