ANÁLISIS COMPARATIVOS
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

# Políticas educativas para la secundaria alta rural

## Un estudio comparativo de Argentina, Colombia y Perú

Nadia Catalina Ángel y Milena Montoya Serrano

unesco

**Advertencia**

El uso de un lenguaje no discriminador en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sin embargo, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo.

En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra "hombres" para referirse a un conjunto de seres humanos. Además, siempre que sea posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino.

Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamientos léxicos en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de distintos géneros, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a todas las personas.

**Agradecimientos**

Agradecemos al Programa Nacional de Educación para la Paz (Educapaz); a Óscar Sánchez (director ejecutivo de Educapaz); a Sergio España (quien fue maestro rural, especialista en políticas educativas y Ministro de Educación de la provincia de Chubut, Argentina), Patricia Correa (especialista de Estrategia de Gestión Territorial del programa Horizontes de Unesco Perú) e Ysmael Sullca Oviedo (director de la Unión Nacional de los Centros Rurales de Formación en Alternancia de la región de Cusco-Perú).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IIPE en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Publicado en 2022 por la Oficina para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2022

---

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution- ShareAlike 3.0 IGO

(CC- BY- SA 3.0 IGO) (https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.es). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (https://es.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

La serie ***Análisis Comparativos de Políticas de Educación*** se inscribe en el marco de las actividades del área de Investigación y Desarrollo de la Oficina para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de la UNESCO en la región para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se articula específicamente dentro del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). SITEAL es un observatorio en línea que ofrece una base de políticas, normativas, investigaciones y estadísticas sobre la situación educativa en la región latinoamericana, a partir de las cuales se producen documentos de análisis relacionados con los siguientes ejes: Primera infancia, Educación básica, Educación y formación técnica y profesional, Educación superior, Educación y TIC, Inclusión y equidad educativa, Educación y género, Docentes, y Financiamiento.

Los documentos de Análisis Comparativos de Políticas de Educación tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos Estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. Al mismo tiempo, buscan trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos respecto a las políticas analizadas. El objetivo de esta serie es facilitar a los equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política educativa en América Latina.

# Contenido

**1. Introducción** ..... 5

**2. Marco de referencia** ..... 9

**3. Marco de diagnóstico** ..... 14

**4. Análisis comparado de las políticas y programas para fortalecer la educación secundaria alta rural en Argentina, Colombia y Perú** ..... 21

4.1. Contexto breve de Colombia, Perú y Argentina ..... 22

4.2. Políticas y programas dirigidos a la ampliación de cobertura y la generación de condiciones para el acceso y la permanencia ..... 27

4.3. Vincular la escuela rural con las actividades productivas y fortalecer el tejido social con las familias y la comunidad ..... 40

4.4. Desarrollo curricular ..... 45

4.5. Inversión pública en la educación media rural ..... 50

**5. Conclusiones** ..... 54

**6. Recomendaciones** ..... 57

**7. Referencias bibliográficas** ..... 62

# 1. Introducción

Esta publicación aporta elementos para la discusión sobre los avances y la eficacia de las políticas de educación secundaria alta rural de la región latinoamericana. El punto de partida es la problematización sobre los principales desafíos relacionados con la inclusión y equidad educativa de las personas jóvenes rurales en el marco del derecho a la educación y su conexidad con otros derechos que determinan su protección integral, el desarrollo de sus capacidades y su potencial para experimentar la juventud desde la perspectiva del buen vivir, afianzando su participación democrática y compromiso ciudadano, a la vez que el tránsito hacia la adultez con oportunidades.

Su construcción se enmarca en el objetivo de los análisis comparativos de la Oficina para América Latina y el Caribe del IIPE UNESCO. Con ellos se busca

> *... ofrecer una mirada comprensiva sobre las acciones que los Estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación y la protección integral de niños, niñas y jóvenes, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas de origen socioeconómico, étnico, de género, territoriales o de otro tipo. A la par, trazar un panorama sobre las tendencias de la región, los logros y los desafíos con respecto a las políticas analizadas.*

La educación rural está en crisis. Esta frase, que ya parece de Perogrullo, abunda en la literatura especializada sobre la educación desde hace varios años. Quiere decir que no se trata de una crisis reciente, sino de una serie de situaciones desafiantemente sostenidas en el tiempo y en el espacio. Muestra de ello son las afirmaciones que aparecen en estudios que revisan de cerca la formulación y puesta en marcha de políticas educativas rurales, como lo hace Zamora en el prólogo del texto *Educación en territorios rurales de Iberoamérica* (Juárez et al., 2020), en el que afirma que ciertos problemas, identificados hace décadas incluso, continúan siendo factores de lastre en nuestros sistemas educativos en lo que tiene que ver con el sector rural. Algunos de ellos son propios del sistema

educativo, mientras otros se anidan en nuestra cultura, que con frecuencia ha subvalorado a las comunidades campesinas e indígenas, y en nuestras profundas desigualdades sociales (p. 14). La misma afirmación, que parece recrudecer cuando se refiere a la educación secundaria alta, aparece una y otra vez en los años sucesivos, desde diversas perspectivas y con distintas palabras, que responden a los contextos particulares de los países a los que corresponden los estudios realizados.

Aunque la revisión bibliográfica no es la fuente medular para el desarrollo del análisis comparado que se propone en estas líneas, el encuentro con fuentes de información secundaria y con personas expertas en el tema reveló la escasa producción académica enfocada en la indagación sobre la educación secundaria alta rural. La mayoría de los estudios son aproximaciones generales a la educación básica y a la identificación de desafíos que, si bien afectan a toda la población rural escolar, no se detienen en lo que ocurre en este nivel. Lo anterior llevó a que se tomara como fuente estudios generales, especialmente producidos en la última década, referidos a la educación básica rural, y a que en ellos se identificarán "líneas de fuga" desde las que se realiza el acercamiento a la educación secundaria alta rural. Por eso, para hacer hincapié en el foco del artículo, centrado en el análisis de políticas y normativas referidas a la educación secundaria alta rural, se recurrió como fuente relevante al SITEAL. No obstante, la mirada particular llevó a ampliar la búsqueda en los sitios web de los ministerios de educación y en otros repositorios nacionales, desde los que se acopiaron datos para ilustrar cada uno de los contextos de indagación.

En este marco, la construcción de la publicación destaca tres aportes. El primero tiene que ver con el desarrollo de una línea de análisis sobre la educación secundaria alta rural que requiere ser enriquecida con nuevos procesos de investigación, que profundicen en experiencias específicas. El segundo, con la identificación de programas y proyectos de política que avanzan en la construcción de condiciones para la educación secundaria alta rural y que pueden servir de referencia para emprender procesos similares en otros escenarios de América Latina.

El tercero, con el reconocimiento de experiencias demostrativas que se convierten en fuente de conocimiento, dispuestas para ampliar el campo de análisis y acción frente a los urgentes desafíos de la educación secundaria alta rural. Si bien se presenta una mirada general de los países de América Latina, la comparación se concentra en tres de ellos: Argentina, Perú y Colombia. Dentro de las razones de la elección, está la disponibilidad de fuentes y, sobre todo, la posibilidad de revisar tres caminos de abordaje a la educación secundaria alta rural en la región.

Para lograrlo, el documento se estructura en tres apartados. El primero es el marco de referencia para el análisis, en que se presenta de forma ágil qué se entiende por educación secundaria alta en el marco de la estructura de los sistemas educativos de América Latina y, qué por educación rural, destacando las visiones que sustentan la apuesta por una educación rural campesina, intercultural y étnica. Luego, se expone el marco de la política de educación secundaria alta rural, arriesgando algunos antecedentes e hitos de política que se reflejan en los énfasis otorgados en cada país, como superación de brechas, articulación con la educación superior, reconocimiento de la diversidad étnico-cultural, por ejemplo. Desde este recorrido, se propone, como foco para analizar la problemática, revisar de cerca las políticas y programas dirigidos a la ampliación de cobertura, la generación de condiciones para el acceso y la permanencia, la vinculación de la escuela rural con actividades productivas, el fortalecimiento del tejido social con las familias y la comunidad, el desarrollo curricular, y una referencia a la inversión pública, que se convierte en ficha clave a la hora de otorgar sostenibilidad a los procesos.

El próximo apartado presenta el marco de diagnóstico o análisis situacional. Teniendo como fundamento los indicadores educativos, se identifican las principales tendencias y nudos problemáticos relacionados con las oportunidades de acceso, calidad y pertinencia en la educación secundaria alta para las personas jóvenes rurales.

El análisis comparado, recogido en el cuarto capítuo, se detiene en el panorama actual de la educación secundaria alta rural en Argentina, Colombia y Perú. Estos casos particulares permiten una comprensión general de los referentes de la política educativa para la secundaria alta rural, sus logros, resultados, vacíos, desafíos y aprendizajes, a partir de estas apuestas, que podrían resultar demostrativas para otras latitudes del continente.

En el quinto capítulo, el de conclusiones, se exponen los principales hallazgos o ideas fuerza, considerando los propósitos del análisis, el abordaje de los casos estudiados, los aportes, lecciones, aprendizajes y recomendaciones que puedan ser consideradas por los tomadores de decisión de la región.

# 2. Marco de referencia

Para empezar, es importante situar qué se entiende por educación secundaria alta o media. Las estructuras de los sistemas educativos latinoamericanos son disímiles y eso se refleja en formas distintas de entender la educación dirigida a la juventud. Vale traer el análisis comparativo publicado por IIPE UNESCO, *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina* (Acosta, 2019), cuando señala la existencia de cuatro grupos de países, de acuerdo con la manera en que la educación secundaria toma forma en ellos. Por un lado, aquellos sistemas que incluyen la secundaria inferior como parte de la educación básica; es decir, que se vincula con la educación básica en la medida en que se orienta a fortalecer los aprendizajes básicos de la primaria, como en el caso de Brasil, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay y República Dominicana. Por otro lado, se encuentran los sistemas en los que la educación secundaria se organiza en dos estructuras diferenciadas, generalmente denominadas secundaria básica y educación media o ciclo superior, como es el caso de Colombia, Cuba, Guatemala, México, Panamá y Uruguay. En estos países, este ciclo de estudio adquiere un énfasis vocacional como "abrebocas" para la elección de una carrera profesional o el entrenamiento técnico para "lo que sigue en la vida después del colegio". Un tercer grupo de países organiza la secundaria como una estructura común diferenciada por dos ciclos internos u orientaciones, como ocurre en Argentina y Chile, en donde existe un ciclo orientado con énfasis en áreas particulares del conocimiento. Finalmente, un cuarto grupo entiende la educación media como un ciclo conjunto, como sucede en Bolivia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Otro asunto de importancia son los énfasis que desde la política educativa se ha otorgado a la secundaria alta. Aunque no es objeto de este estudio profundizar en las olas reformistas que han definido tendencias en la educación rural en América Latina, el marco de análisis reclama señalar que las decisiones de reforma desde los gobiernos que, por lo general, responden a oleadas que avanzan en el

continente, inciden con determinación en el enfoque de las políticas educativas. Basta con mencionar las reformas emprendidas por los gobiernos desarrollistas de las décadas de 1960 y 1970, enfocadas en la definición de currículos de formación técnica y formación para el trabajo, o las de los gobiernos neoliberales que, en los noventa, emprendieron procesos de renovación curricular que exaltaron el carácter preuniversitario de esta fase de la escolaridad. Tras cambios a lo largo de los años, el nuevo siglo inicia con desafíos significativos, que ponen de relieve la garantía del derecho a la educación, que reconoce desafíos de universalización de la cobertura y de pertinencia en los currículos para la población rural. De esta manera, los esfuerzos de las políticas educativas de las primeras décadas insisten en la obligatoriedad de la secundaria como requisito para garantizar las «trayectorias educativas completas» y, con ellas, el goce del derecho pleno a la educación. Ello supone encauzar acciones gubernamentales hacia el cierre de brechas. A propósito, las afirmaciones de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil coinciden en que el mayor peso de la exclusión reside sobre los pueblos étnicos y la población rural que, en su mayoría, habitan los mismos territorios.

Además, los estudios coinciden en afirmar que son las personas jóvenes, a partir de los 13 años, quienes más abandonan el colegio, situación que en la ruralidad es mucho más marcada. Las razones del abandono escolar en esta etapa de la vida son disímiles y han sido objeto de análisis. Por ejemplo, de acuerdo con D' Alessandre (2013) en esta etapa de la vida: tienen lugar comportamientos y percepciones que son «opuestas al mundo adulto»; se manifiestan intereses personales por integrar un grupo específico, por pasar a ser parte de la mano de obra de la familia e, incluso, por la posibilidad de formar la propia familia; todas ellas son un polo de atracción permanente y creciente en el tiempo, que compite con la educación, especialmente para las personas jóvenes menos persuadidas por la cultura escolar o con trayectorias educacionales más irregulares, tensionando las políticas de aumento de cobertura y retención escolar en el nivel secundario (SITEAL, 2008, citado en D' Alessandre, 2013, p. 81).

De nuevo, las consideraciones sobre la adolescencia y la juventud adquieren distintos matices, mucho más cuando el foco se sitúa en la población rural, sobre la que, indudablemente, podría ampliarse el listado de aspectos que intervienen en su complejidad. Hasta aquí se deja como un aspecto que interviene en el marco de análisis.

En la última década, el análisis de la desigualdad en las zonas rurales y la construcción de rutas desde la educación para el cierre de brechas ha sido objeto de estudio en diversos países de América Latina. Basta con mencionar los trabajos de Restrepo (2006), Ríos-Osorio et al. (2021), Mora (2020) y Acosta et al. (2020), que reflejan serios intentos por comprender la problemática que atraviesa la ruralidad en esta parte del continente, como un punto de partida necesario para construir posibles caminos para afrontarla. En estos estudios se destacan cuatro énfasis. El primero es el de la comprensión de la ruralidad en sí misma. Aquí caben consideraciones que invitan a una lectura no dicotómica entre "lo rural y lo urbano" sino a la necesidad de alinearse con las posturas que reconocen la ruralidad como un puente entre la naturaleza, el desarrollo humano y el impacto ambiental. El segundo gira alrededor del efecto que tienen situaciones como el conflicto armado sostenido, la pobreza, el desplazamiento y la falta de oportunidades en la cotidianidad de la escuela rural y en sus poblaciones (étnicas, insulares, campesinas, etc.). El tercero se centra en el estudio de los procesos curriculares que caracterizan la educación rural y en la búsqueda de transformaciones (centradas en rupturas epistémicas y en la formación de docentes, principalmente) que procuren mejoras sustantivas en el desempeño escolar de estudiantes. El cuarto, en alineación con el anterior, se sitúa en los procesos de desarrollo educativo regional, haciendo hincapié en la participación comunitaria y en la necesidad de promover "escuelas de puertas abiertas" a las familias, a las empresas y a las iniciativas agroecológicas y agroambientales, entre otras capaces de generar un flujo de oportunidades que beneficien a las comunidades en el corto y mediano plazo; es decir, un ecosistema en el que la escuela se convierte en foco de desarrollo.

Ahora, vale en este punto arriesgar una definición operativa de lo que se entenderá como educación rural y que será el marco de análisis desde el cual se realizará el acercamiento a los marcos de política. Sin demeritar el amplio recorrido histórico por el que ha transitado este concepto y para el que las líneas de este artículo resultan insuficientes, se dirá que durante buena parte de siglo XX primó una lectura dicotómica entre lo rural y lo urbano, que otorgaba a "lo rural" un carácter eminentemente dedicado a la producción agrícola, minera y de otros bienes, productos y servicios relacionados con la explotación de recursos naturales. Entonces, el papel de la educación se enfocaba en la formación en habilidades técnicas. Desde finales del siglo XX y en lo corrido del XXI, la sociedad empezó a transitar hacia una comprensión más compleja, denominada por algunos nueva ruralidad (Ballesteros, 2004, citado por Acosta et al., 2020), que implica, entre otras cuestiones, descentrar la mirada de productividad y ubicarla, más bien, en el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios y de los sistemas productivos; en la exaltación de la diversidad cultural y étnica de quienes los habitan (campesinos, mineros, pescadores, artesanos, empresarios agrícolas y trabajadores del sector servicios); en la equidad de género; y en el reconocimiento de la importancia del uso y la conservación de los recursos naturales.

En ese contexto, y trayendo de nuevo a Acosta et al. (2020), es posible afirmar que la educación rural tiene como fundamento la pregunta por la pertinencia; es decir, la existencia de una relación estrecha entre la educación que se recibe y el contexto en el que se vive, siendo esta la razón por la que incorpora el enfoque territorial en su definición. Entonces, es aquella que involucra la identidad de los sujetos, sus relaciones con la tierra, las visiones del mundo y la naturaleza de sus vínculos políticos y sociales. Aquella en la que, de acuerdo con Molina y Sá (2015), se reconocen los derechos particulares de las poblaciones y la formación específica de docentes que lideran las prácticas educativas, lo que exige el diseño y uso de herramientas, estrategias, condiciones y prácticas pedagógicas pertinentes, construidas en estrecho diálogo con los actores del

territorio, de manera que puedan asumir el papel protagónico frente a la identificación de problemáticas y a la búsqueda conjunta de caminos de solución, en perspectiva con una visión de futuro construida colectivamente.

Así entendida, la educación rural parecería un apacible horizonte. Pero no es así. El enfoque territorial lleva a la identificación de brechas relacionadas con la diversidad de territorios, que implican desafíos para la definición e implementación de políticas educativas. Es el caso, por ejemplo, de las ruralidades altamente dispersas (que representan obstáculos de acceso) o el de la vinculación de la escuela con actividades productivas del campo, el fortalecimiento del tejido social en la ruralidad a partir del trabajo articulado de las familias con el desarrollo educativo regional; la reconfiguración de la ruralidad, lo que supone la instalación de una mirada no dicotómica con la ciudad; y por supuesto, la escuela rural y los efectos de la pandemia, en la que se evidenció con toda crudeza las precarias condiciones sanitarias, de conectividad y la necesidad de superar la crisis económica, la deserción y la inasistencia, entre otras.

Los planteamientos anteriores revelan tres elementos clave que guían el documento. Por un lado, está lo que se entiende por educación secundaria y media (según la estructura del sistema educativo de cada país). Por otro, lo que se entiende por educación rural. Por último, la exigencia de profundizar en los desafíos y alternativas efectivas para superar las barreras de acceso, permanencia y tránsito hacia la educación superior, que pasa por comprender la compleja de la etapa de la vida de las personas que cursan el nivel medio de educación. El encuentro de estos tres elementos compone el marco de referencia que intenta detenerse en la educación secundaria alta rural. Como se mencionó en la apertura del documento, esta resulta una tarea compleja dada la escasa literatura, normatividad e información estadística específica al respecto. Sin embargo, es posible brindar un panorama general, que se centrará en los argumentos recogidos en el siguiente apartado.

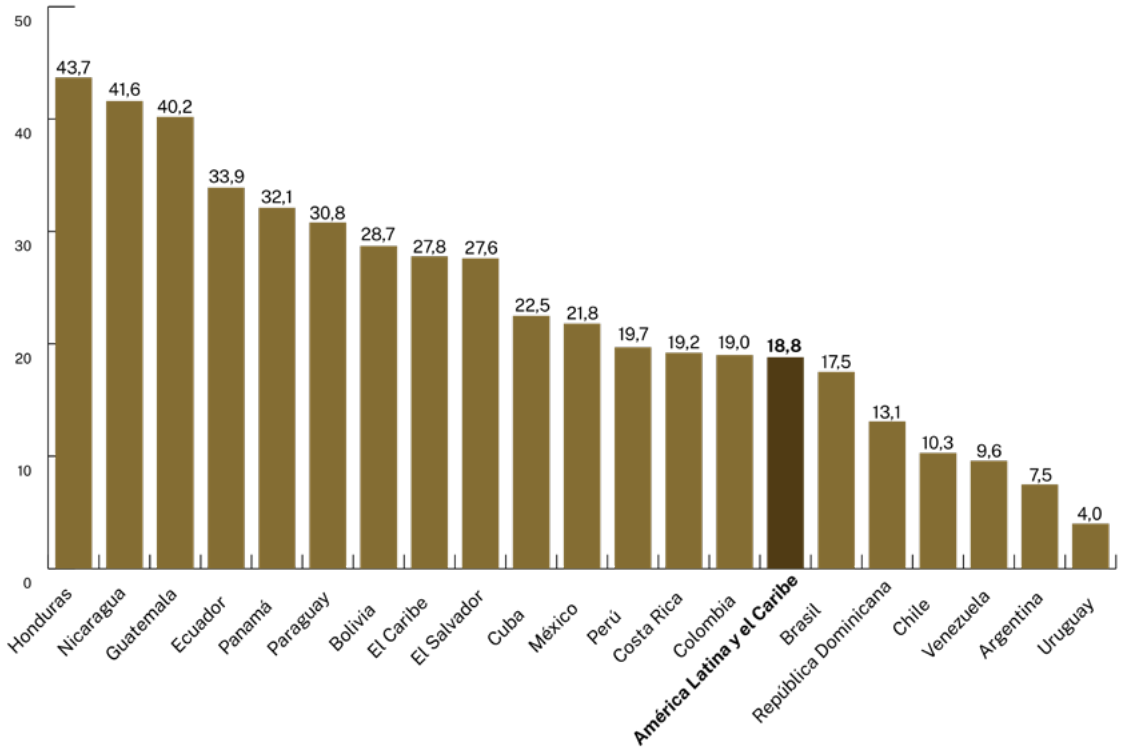
# 3. Marco de diagnóstico

En este apartado se presentan los principales indicadores, tomados de fuentes de datos y estadísticas oficiales, que dan cuenta del estado y las brechas entre las áreas rurales y urbanas en términos de acceso y calidad de la educación media, bajo un enfoque de trayectoria educativa, considerando las tasas de cobertura y de tránsito de la secundaria baja a la alta, y de esta a la educación superior.

La problemática de la educación rural en América Latina parte de identificar el estado de otros derechos conexos al de garantizar una educación equitativa y de calidad. Para dimensionar esta problemática, en términos de las condiciones de vida de los habitantes de las poblaciones rurales, se presentan enseguida los datos relacionados con el perfil demográfico y de la pobreza de los países de la región.

De acuerdo con la CEPAL (2022), para 2020 en América Latina la población que habita en zonas rurales corresponde al 18,4%, porcentaje que ha venido disminuyendo sostenidamente y que se proyecta será cercano al 12% en 2050. La mayoría de los países de la región mantiene esta tendencia a la baja, pero existen diferencias considerables entre la proporción de población rural y urbana. Con porcentajes de población rural cercanos al promedio de la región se encuentran países como Colombia, Costa Rica, Perú, República Dominicana y México. Otro grupo de países cuenta con un porcentaje de población rural mucho menor al promedio, como Brasil, Chile, Venezuela, Argentina y Uruguay. Muy por encima del promedio de la región se encuentran países de Centroamérica y Sudamérica, como Bolivia, Paraguay, Panamá, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

## Gráfico 1. Porcentaje de población rural en América Latina (2020)



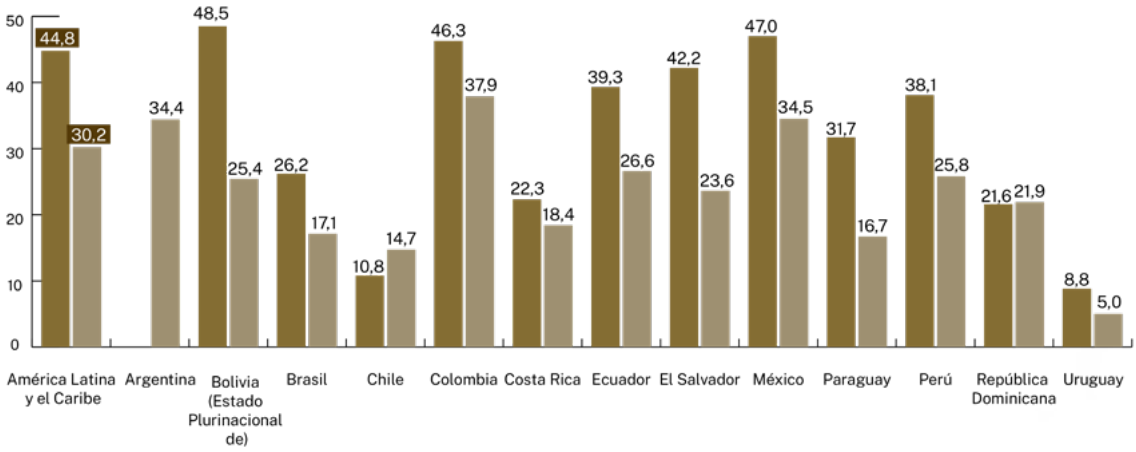

*Fuente: CEPALSTAT.*

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la población rural es diversa en términos de identidad étnica. Países como Guatemala, Perú y México cuentan con una alta proporción de indígenas que habitan las áreas rurales (56,7%, 42,3%, 35% respectivamente). En Colombia, los habitantes indígenas llegan a 18,6%; en Brasil a 1,7%; y en Argentina a 4,6%. Por su parte, la población afrodescendiente es predominante en zonas rurales de Brasil (61,3%) y Venezuela (59,1%). En el resto de los países es considerablemente menor, como en Colombia (6,1%), Perú (2,9%) y Argentina (0,3%).

En cuanto a la pobreza de las áreas rurales medida por ingresos, los datos de la CEPAL permiten evidenciar la gravedad de las condiciones de vida de la población rural, lo que supone un mayor costo de oportunidad para una trayectoria educativa completa por su impacto en las tasas de repitencia, abandono o deserción. La pobreza en la

región alcanzó al 44,8% de la población rural en América Latina en 2020, porcentaje que está 14,6% por encima del nivel de pobreza urbana (30,2%). Esta diferencia también es considerable en materia de pobreza extrema: 21,3% de la población rural de la región se encuentra en esta situación, 10,1% por encima de la urbana (11,2%).

## Gráfico 2. Porcentaje de población en situación de pobreza en América Latina (2020)




*Fuente: CEPALSTAT.*

En términos generales, la mayoría de los países de la región presentan altos índices de pobreza en las áreas rurales. Bolivia, México y Colombia se encuentran por encima del promedio mencionado. Otros países están muy cerca del promedio latinoamericano, también con porcentajes de población en situación de pobreza muy altos, como El Salvador, Ecuador, Perú y Paraguay. Brasil, Costa Rica y República Dominicana presentan menor incidencia de la pobreza. Chile y Uruguay se destacan por tener los menores porcentajes de pobreza monetaria de la región. La pobreza extrema presenta similar comportamiento. Los países con más altos porcentajes son Bolivia, Colombia y Ecuador, con 30,6%, 26% y 21,2% respectivamente.

## Tabla 1. Principales indicadores educativos en zonas rurales de América Latina (2018)

| País | Años promedio de escolaridad (población de 20 años o más) | Tasa de analfabetis-mo (15 años o más) | Tasa bruta secundaria alta | Tasa neta secundaria baja | Tasa neta secunda-ria alta | Porcentaje de población que no asiste a secundaria alta | Porcentaje de pobla-ción que asiste (15 años) | Tasa de finalización secundaria | Porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | - | | - | - | - | - | - | - | - |
| Bolivia | 5,8 | 17,6 | 85,6 | 62,9 | 66,3 | 12,6 | 77,1 | 56,1 | 26,4 |
| Brasil | 5,8 | 0 | 80,9 | 78,4 | 52,8 | 14,9 | 66,8 | 47,5 | 25,4 |
| Colombia | 5,8 | 11,6 | 69,5 | 76,4 | 38,5 | 35,7 | 55,5 | 49 | 46,5 |
| Costa Rica | 7,1 | | 133,2 | 65,8 | 36,1 | 13,5 | 70 | 50,5 | 26,9 |
| Ecuador | 6,9 | 14,1 | 94,2 | 83,6 | 65,9 | 17,9 | 87,4 | 57,3 | 24,9 |
| Panamá | 7,5 | | 71,2 | 66,2 | 48,1 | 24,5 | 78,1 | 51,8 | 28,5 |
| Paraguay | 7,7 | 9,4 | 61,2 | 63,8 | 46,6 | 24,6 | 75,9 | 47,9 | 30,8 |
| Perú | 5,5 | 20 | 66,9 | 72,8 | 56,2 | 11,7 | 80,4 | 70,7 | 24,1 |
| Uruguay | 8,1 | 2 | 83,6 | 83,3 | 54,3 | 17,2 | 78,9 | 28,3 | 28,5 |

*Fuente: SITEAL.*

Ahora bien, sobre el estado de la educación rural con énfasis en la educación secundaria alta, es preciso destacar como base del análisis situacional dos indicadores que dan cuentan del atraso y la inequidad estructural de las zonas rurales en la región. En primer lugar, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años o más. Según los datos disponibles del SITEAL para 2018, alcanza niveles de hasta de un 20% en Perú, 17,6% en Bolivia, 14,1% en Ecuador, 11,6% en Colombia, lo cual representa brechas que van desde los 15,5 hasta los 6,1 puntos porcentuales frente a las zonas urbanas. También cabe resaltar que para todos los países son las mujeres quienes presentan mayores tasas de analfabetismo, siendo alarmantes los casos de Perú (29,1%), Bolivia (27%), Ecuador (16,1%), Colombia (10,9%) y Paraguay (10,3%). Al centrarse en los jóvenes entre los 15 y 24 años de las áreas rurales, la tasa de analfabetismo baja considerablemente, y también la brecha entre mujeres y hombres. El mayor porcentaje lo presenta Honduras, con 5,8% de las personas jóvenes que habitan en el área rural, seguido por República Dominicana (3,5%), México (2,6%) y Ecuador (2,5%), seguido por Paraguay (2,4%), Colombia (2,3%) y Perú (2,1%).

Con respecto al promedio de años de estudio de la población para América Latina, la CEPAL dispone de datos para 2020 por rango de edad. Para jóvenes entre 15 a 24 años, el promedio de la región es de 10,1 años. En el área urbana es de 10,5 años, mientras que en las áreas rurales es de 9,2 años. Para la población entre 25 a 59 años, el promedio general es de 9,8 años; 10,6 en la zona urbana y 7,1 en la zona rural. Esto da cuenta de que en el pasado la brecha entre territorios rurales y urbanos era mucho mayor, y que se ha logrado aumentar los años de estudio. Sin embargo, el promedio de la población aún no logra llegar a la educación secundaria alta.

Entre los países de la región, el mayor promedio de años de educación para el grupo de menor edad (15 a 24 años) en las áreas rurales lo muestran Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana, entre los 10 y los 11,3 años promedio de educación. Colombia y El Salvador alcanzan solamente los 8,8 años de educación, lo cual supone que para estos países la gran mayoría de los jóvenes de las zonas rurales no logran llegar a la educación media o secundaria alta.

Esto se sustenta también con los indicadores que dan cuenta del logro educativo por edad. De acuerdo con datos de SITEAL para 2018, el porcentaje de población adulta en áreas rurales que terminó la secundaria alta no supera el 28%, siendo Paraguay el país que llega a este máximo de acuerdo con la información disponible, llamando la atención países como Uruguay donde el porcentaje es de 16,4%, Bolivia con 20% y Perú con 20,9%. Esta situación la demuestran también las tasas de asistencia por nivel educativo. Teniendo en cuenta la asistencia bruta y la neta, puede notarse que la cobertura para el nivel de secundaria alta tanto en las áreas urbanas como rurales es precaria. En las urbanas, la tasa de asistencia bruta no llega al 100% y en las áreas rurales solo en contados países supera el 80%, siendo bastante baja en otros como Paraguay, Perú, Colombia y Panamá con niveles del 61,2%, 66,9%, 69,5% y 71,2% respectivamente.

Por su parte, la tasa de asistencia neta para el nivel de media o secundaria alta es mucho más diciente de la desigualdad educativa de la región. El promedio de las zonas urbanas es 64,2% y en las áreas rurales llega solamente al 51,6%. El nivel más bajo es el de Colombia, donde solamente asiste el 38,5% de las personas jóvenes que deberían, por su edad, estudiar en estos grados. No es el único país que se ubica por debajo del 50%. También es el caso de Costa Rica (36,1%), Paraguay (46,6) y Panamá (48,1%).

Ahora bien, considerando este mismo indicador para el nivel de secundaria baja, se presenta un declive importante entre el paso de un nivel a otro. La posibilidad de lograr una trayectoria educativa completa por parte de los estudiantes que ya integran el sistema hasta los grados de secundaria se obstaculiza en este tránsito. La brecha promedio para las zonas rurales entre estos dos niveles es del 20,9%, pero hay países donde la diferencia entre las tasas de asistencia de la secundaria baja y la secundaria alta es superior al 25%: Colombia (37,1%), Costa Rica (29,7%), Uruguay (29%) y Brasil (25,6%).

El atraso educativo es evidente. Los datos de inasistencia educativa también reafirman la falta de acceso a la media y el abandono progresivo de la escuela desde secundaria. De acuerdo con el Cima para 2018 (BID, 2022b), la inasistencia al sistema educativo en el rango de edad de 15 a 17 años es de 25,5% en las zonas rurales frente a 14,8% de las urbanas. En las edades entre los 12 y 14 años, la inasistencia es de 8,2% en las zonas rurales y 3,9% en las urbanas. Esto significa una brecha entre estas edades asociadas a la secundaria baja y a la secundaria alta o media de 17,3% en las zonas rurales y 10,9% en las urbanas.

Esta situación se agudiza si se tienen en cuenta los impactos de la pandemia durante 2020 y 2021. De acuerdo con las estimaciones del BID (2021), en la región al menos 80 millones de niñas y niños estuvieron desvinculados del proceso educativo. La población rural y de bajos ingresos por parte del jefe del hogar han sido los más

afectados y la mayor caída en la asistencia escolar se dio entre estudiantes de educación superior (con 2,5 puntos porcentuales). En el rango de edad de 15 a 17 años, la reducción fue de 2,2 puntos.

A las barreras para el acceso y la permanencia de la juventud rural se une la baja probabilidad de culminar la secundaria alta y transitar a la educación superior y la deficiente calidad de la educación que reciben quienes logran mantenerse en el sistema hasta finalizar la secundaria alta. La tasa de graduación de la secundaria alta oscila en el 50% de los estudiantes del nivel secundaria, excluyendo a Perú, que presenta 70,7%.

Los resultados de las Pruebas PISA 2019 dan cuenta de la brecha entre los estudiantes de 15 años de las zonas rurales y urbanas. Los resultados de matemáticas de América Latina estuvieron 111,9 puntos por debajo de los estudiantes de establecimientos educativos rurales de la OCDE y 45,7 puntos de los estudiantes de las zonas urbanas de la misma región. En lectura, la diferencia entre las zonas rurales de los países OCDE y de América Latina es de 96,8 puntos, y entre estudiantes de las zonas rurales y urbanas de la misma región es de 56,6 puntos (BID, 2022b).

# 4. Análisis comparado de las políticas y programas para fortalecer la educación secundaria alta rural en Argentina, Colombia y Perú

El marco de diagnóstico presentado hasta aquí pone de relieve la urgente necesidad de mirar con lupa lo que ocurre con los jóvenes rurales en edad escolar, y particularmente con las condiciones que hacen posible o no la culminación de su trayectoria educativa. El análisis comparado parte del mapeo de los principales documentos de política de educación media o secundaria alta para la ruralidad en los tres países definidos como foco de indagación: Colombia, Perú y Argentina. Es menester reiterar la escasa producción de estudios, de marcos de política educativa relacionados y de datos que den cuenta específicamente de la educación media o secundaria alta en las zonas rurales, dado que se encuentran embebidos en apuestas nacionales de política de educación rural que, por supuesto, trazan líneas de trabajo con la educación secundaria, pero no de forma diferenciada.

La comparación de los países señalados muestra realidades extremadamente diversas que se viven en la ruralidad de América Latina. También permite la contextualización de desafíos que han sido abordados de formas diversas desde la política educativa en la vía de superarlos. Así, el análisis de los casos tiene en cuenta los asuntos particulares que le asignan un carácter de singularidad a cada país. Para lograrlo, se considerará la existencia de desarrollos «emblemáticos» que, a juicio de las investigadoras y a partir de las conversaciones con personas expertas de cada país, pueden proyectarse como caminos posibles para mantener abierto el diálogo y la posibilidad de orientar acciones contundentes en favor del mejoramiento de las condiciones de la secundaria alta rural.

Es importante considerar que el foco se puso en cuatro categorías que condujeron la búsqueda: las políticas y programas dirigidos a la ampliación de cobertura y la generación de condiciones para el acceso

y la permanencia; los programas o iniciativas dirigidos a vincular la escuela rural con las actividades productivas y a fortalecer el tejido social con las familias y la comunidad; las políticas y programas de desarrollo curricular, en términos de contextualización pedagógica de los modelos implementados, provisión de materiales educativos y formación de docentes, entre otros; y la inversión pública destinada al desarrollo de los programas. A propósito, es preciso llamar la atención sobre dos asuntos. Por un lado, si bien se realizó una amplia búsqueda de información, es posible que algunos programas o proyectos no hayan entrado al análisis en razón de la factibilidad de acceder a su información. Por el otro, aunque los programas o proyectos pueden implicar distintas acciones que corresponden a una o más categorías, dado su carácter sistémico, se decidió ubicarlos en aquellos en los que se considera que hay mayor realce de alguna de ellas.

Entonces, para abordar este capítulo, inicialmente, se amplía el contexto general de cada país, se reconoce ágilmente el marco de la educación secundaria o media y, finalmente, se revisan los aspectos predominantes o emblemáticos que procuran condiciones de posibilidad para pensar y actuar sobre la educación secundaria alta rural.

## 4.1 Contexto breve de Colombia, Perú y Argentina

En Argentina, de acuerdo con UNICEF et al. (2020), la educación secundaria rural en su último ciclo (que correspondería a la media), se puede comprender por la convergencia de tres factores: el tamaño de la población, las actividades productivas sobresalientes y las características e historicidad que define la población en el territorio. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2010, citado por UNICEF et al., 2020), lo rural se define de acuerdo con la cantidad de habitantes (menos de 2000). De este modo, solo el 8,9% de la población argentina es rural, distribuida en territorios de mayor concentración poblacional y otros territorios con ruralidad dispersa. La dispersión y la concentración definen la proyección de programas educativos, la distribución de los

recursos (humanos y financieros) y, en general, la normatividad que rige en estas zonas.

La ruralidad también se asocia con actividades productivas vinculadas con el agro y otras labores del campo. La productividad se asocia con rasgos etnoculturales de quienes habitan los territorios rurales, razón por la que es necesario enlazar la modalidad rural de la educación con la intercultural bilingüe. Desde la Ley de Educación Nacional (LEN, 2006), se crean propuestas de trabajo exclusivamente destinadas a su inclusión. A este punto vale mencionar que las modalidades están en la base de la estructura del sistema educativo argentino. En atención a la LEN, la estructura tiene cuatro niveles y ocho modalidades. Los niveles son la educación inicial, la educación primaria, la educación secundaria y la educación superior. Las modalidades se consideran opciones organizativas o curriculares de la educación común, que dan respuesta a las particularidades de poblaciones específicas; la educación rural es una de ellas.

La educación secundaria se organiza en planes de estudio de cinco, seis o siete años de duración, todos de carácter obligatorio para el Estado, según las estructuras académicas del nivel en las jurisdicciones (UNICEF et al., 2020); es decir que, de acuerdo con el tipo de población de cada una de ellas, se formulan currículos y se gestionan formas de organización que, a partir de las modalidades, atiendan las necesidades particulares de la población.

Por su parte, en Colombia, el territorio es mayoritariamente rural. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la menor parte de la población nacional habita las zonas rurales y se encuentra profundamente afectada por la pobreza: 46% están en situación de pobreza y 26% de pobreza extrema. Según proyecciones para 2022, basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, de los 51,6 millones de personas, cerca de 39 millones (76%) habitan en las cabeceras municipales (zona urbana) y 12 millones (24%) los centros poblados y la ruralidad dispersa (zona rural). Se estima una población de 9.558.586 de niñas, niños y jóvenes

de 6 a 17 años, de los cuales 2.688.764 viven en el área rural, lo cual representa el 28% de la población de estas edades (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2018). También es importante resaltar que Colombia tiene en promedio 115 comunidades indígenas, además de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a las que se suma el pueblo gitano (rom) (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2020).

La ruralidad colombiana se juega históricamente entre desigualdades y posibilidades. Más de sesenta años de violencia sistemática marcan en Colombia una huella imborrable. Todas las dimensiones de la vida social están inevitablemente atravesadas por los efectos del conflicto armado, el miedo y la incertidumbre. La educación es claro reflejo de ello. En Colombia las escuelas han servido como trincheras, albergues temporales para población en situación de desplazamiento y se han quedado completamente vacías después de una masacre. Esto ocurre con más frecuencia y crudeza en los espacios rurales. Entonces, la compresión de qué es ruralidad está atravesada por una deuda histórica, social, económica y educativa de vida digna; de dificultades y carencias que reflejan la marginalidad de las comunidades rurales, y que en parte se han constituido en condiciones estructurales, desde la conjunción de hechos, vivencias y experiencias, para justificar la legitimación y perpetuación del conflicto armado como salida a la inconformidad (Ríos Osorio y Giraldo en Juárez et al., 2020). No obstante, en medio de estas cifras, lo rural no solo supone deuda, pobreza y conflicto; es a la par posibilidad y potencia, si se reconoce la biodiversidad, la valoración de los saberes ancestrales, del saber popular, y la interculturalidad que habitan los territorios así denominados. Esto explica por qué los estudios relacionados con la educación rural se sitúan en los continuos golpes del conflicto y en la exaltación de la resistencia de las comunidades educativas para mantener el curso de vida.

Muestra de ello se encuentra en las razones para la deserción de las personas jóvenes que habitan la ruralidad, dentro de las que

pueden mencionarse el ingreso temprano a las actividades económicas ilegales (narcotráfico y paramilitarismo, por ejemplo), el reclutamiento, el trabajo temprano, los rezagos en el aprendizaje que determinan la falta de motivación e interés en la escuela y la falta de oportunidades laborales, de recreación y acceso cultural, caminos que obstaculizan la permanencia y el logro de las trayectorias educativas completas. Pese a los esfuerzos de las políticas educativas –tanto nacionales como departamentales y municipales–, la escuela en la ruralidad se ve forzada a acrecentar su papel protector ante el conflicto armado y los efectos de la corrupción y a disminuir su papel en la formación y desarrollo de las nuevas generaciones.

En términos de la estructura del sistema educativo, en Colombia se cursan cuatro niveles de educación, cada uno de ellos con un número de grados, así: la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria con cinco grados y secundaria con cuatro), y la educación media (dos grados; culmina con el título de bachiller), cuya cobertura por parte del Estado no es de carácter obligatorio; es decir, se cursa por voluntad política de los gobiernos y la decisión deliberada de las familias y cuidadores. Otra característica de la ruralidad en Colombia, en términos geográficos, es la presencia de formas de división político-administrativas del territorio, de acuerdo con la densidad poblacional. Ejemplo de ellas son los centros poblados, las veredas, los corregimientos, los resguardos (exclusivamente para grupos indígenas organizados) y los territorios colectivos (para comunidades afrocolombianas organizadas). Esta peculiaridad, sumada a la amplia gama de población étnica, determina las orientaciones curriculares, administrativas, la disponibilidad de la planta docente, la disponibilidad y mantenimiento de infraestructuras, entre otras.

Finalmente, en Perú, según Galván (2020), la educación rural está en el centro del debate sobre los derechos fundamentales de la población, en su mayor parte indígena, que habita en aisladas comunidades andinas o amazónicas. De allí que los esfuerzos se concentren en aminorar los efectos de la pobreza y los amplios flujos migratorios. Montero et al.

(2001) señala que, en Perú, la dispersión de la población, la pobreza y diversidad cultural se erigen como rasgos particulares para las zonas rurales[1]. De acuerdo con el último censo nacional (2017), citado por Ríos-Osorio et al. (2021), la población peruana asciende a 31.237.385 habitantes. Más de 6 millones residen en zonas rurales, lo que constituye el 20,7 % de la población peruana. Como se mencionó en el marco diagnóstico, la pobreza es un factor predominante en los ámbitos rurales. En 2018, el 42,1% de la población nacional vivía en condición de pobreza y el 10% en pobreza extrema. En la zona urbana la pobreza era del 14,4% y la extrema pobreza del 0,8%. En conclusión, aunque solo el 27,8% de la población nacional es rural, la mitad de la población en condición de pobreza en Perú es rural.

La estructura del sistema educativo tiene dos etapas, la básica y la superior. La primera corresponde a siete ciclos; los dos primeros de formación inicial; los tres siguientes de educación primaria; es decir, dos grados por ciclo y dos ciclos de educación secundaria; siendo el último de estos, el nivel avanzado que otorga el título de educación básica culminada y permite pasar a la siguiente etapa, que es la educación superior. En relación con la educación en la ruralidad, en el Perú la educación para la población rural es predominantemente unidocente y multigrado. 9 de cada 10 escuelas tienen este modelo y, en ellas, de acuerdo con las especificidades de su población, se implementan algunas de las tres modalidades reconocidas: alternativa, especial o regular. En términos curriculares, los esfuerzos desde la política están intencionados hacia la integración y consecuente reconocimiento de las comunidades andinas y a la promoción de su desarrollo desde un enfoque propio de la interculturalidad.

Hasta aquí, la exposición de características generales da pie para los primeros hallazgos comparativos. El primero es el carácter obligatorio de la educación media, urbana y rural, en Perú y en Argentina, pero no en Colombia. Sin duda, esta situación marca un derrotero en la definición de

1 El área rural o centro poblado rural es aquel que no tiene más de 100 viviendas agrupadas contiguamente, ni es capital de distrito, o que, teniendo más de 100 viviendas, estas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos.

políticas que determinan las condiciones para las trayectorias educativas completas puesto que, específicamente para el caso colombiano, la continuidad en la trayectoria escolar depende en buena medida de la disponibilidad de la oferta (que no se encuentra en todas las instituciones públicas rurales), de la voluntad política de los gobiernos y de las condiciones de financiación o endeudamiento de padres, madres, cuidadores e, incluso, del estudiante. En Perú, como lo señala la Ley 28.044 General de Educación de julio de 2003, la educación secundaria es el último nivel de la educación básica y cursarla otorga el título de bachiller. Al igual que en Argentina (LEN 2016), la generación de condiciones para su cumplimiento es de carácter obligatorio para el Estado y se compone también de dos ciclos educativos.

Otro planteamiento general que puede hacerse es que, en los tres casos, la definición de la educación rural es consecuente con la diversidad territorial y humana, por lo que las leyes generales de educación parten de la necesidad de implementar modalidades educativas que se manifiestan, entre otras, en las formas administrativas, en la organización de las aulas, en la disposición de las jornadas y en las directrices curriculares diferenciadas en función de las condiciones geográficas, culturales y sociodemográficas.

## 4.2. Políticas y programas dirigidos a la ampliación de cobertura y la generación de condiciones para el acceso y la permanencia

La cobertura comporta una de las principales dificultades de la educación rural. Como se anunció en el marco diagnóstico, los tres países que constituyen el foco del análisis presentan desafíos en esta materia. Al respecto se puede decir que uno de los factores que obstaculizan las posibilidades de garantizar el acceso, la permanencia y la finalización de la educación media en sectores rurales es la falta de recursos humanos y capacidad de contar con equipos técnicos suficientes y con formación específica en los ministerios de educación para abordar estos desafíos.

A ello, se suman otros factores como el equipamiento, la infraestructura y la provisión de servicios básicos, así como programas para mejorar la pertinencia y calidad de los aprendizajes.

### 4.2.1. Colombia

En Colombia, desde la década de los ochenta, las políticas educativas para las zonas rurales se caracterizaron por el auge de la alfabetización, la educación fundamental y la educación popular de personas jóvenes y adultas, que recibieron atención prioritaria en tres gobiernos sucesivos (Turbay, 2006, p. 26). La década de los noventa, con la apertura económica, trajo consigo la prevalencia de la educación técnica y tecnológica como un camino para favorecer la participación de la población joven en el incipiente desarrollo económico de las regiones. Sin embargo, la falta de una acción decidida para reglamentar la educación media y, especialmente, la educación media rural, hicieron que pasara desamparada al siglo XXI. El nuevo siglo inicia con la puesta en marcha del Proyecto de Educación Rural (PER), que surgió como respuesta a las demandas de la ciudadanía para fortalecer el desarrollo rural dada la apertura económica. Se deriva del Pacto Social Rural, como un mecanismo para fortalecer la educación rural (MEN, 2021). La formulación del PER se dio a partir de una gran consulta con organizaciones sociales, personas expertas y entidades del gobierno. El PER se desarrolló en dos fases. La primera entre 1999 y 2008, y la segunda entre 2009 y 2015.

De la primera fase, se destaca la apuesta por los modelos educativos flexibles para el aumento de la cobertura, entre los que se destacaron Escuela Nueva, Aceleración del aprendizaje, Telesecundaria, Posprimaria, Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), Servicio de Educación Rural (SER) y el modelo de la caja de compensación (CAFAM).

Como resultados de la segunda fase, se cuentan: la implementación de estrategias de calidad y cobertura en 7226 sedes educativas

y 48 escuelas normales superiores; la puesta en marcha de 32 proyectos pedagógicos productivos (PPP); la entrega de herramientas relacionadas con los Modelos Educativos Flexibles y la Estrategia de Desarrollo Profesional Situado (80% de las Entidades Territoriales Certificadas las recibieron); y el financiamiento de 14 proyectos educativos comunitarios y 26 grupos étnicos beneficiados, 19 de indígenas y 7 de afrodescendientes. A partir de este proceso, en 2015 el MEN publicó el documento *Colombia Territorio rural: Apuesta por una polí ica educa iva para el campo*, que se enfoca en los lineamientos para la acción del sector educativo en las zonas rurales (Educapaz, 2020).

Con la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016, se dispuso la creación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Para esto, deben integrarse las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía. Se establece así que la educación rural es un elementos a mejorar y que es obligación del gobierno colombiano diseñar e implementar el Plan Especial de Educación Rural (PEER), para «brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural» (Paz, 2016).

En la práctica, aunque la Mesa Nacional de Educaciones Rurales, integrada por organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, aportó dos borradores del PEER en 2017 y 2018, recién a fines de 2021 el gobierno nacional expidió el plan. Este documento, vigente actualmente, concreta cinco estrategias: atención integral a la primera infancia; estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media; acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales; apuesta por una educación rural incluyente y de calidad; y fortalecimiento institucional, intersectorialidad y alianzas.

Cabe anotar que se esperaba que el proceso de formulación e implementación del PEER se sumara y articulara con el compromiso establecido en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y sus planes de acción para 170 municipios y 16 subregiones. Sin embargo, su expedición tardía y el poco avance de los PDET son prueba del estancamiento de la política educativa rural del país y de las dificultades concretas para el avance de la cobertura[2].

No obstante, en los últimos años el gobierno de Colombia (2018-2022) adelantó un proyecto de educación media rural enfocado en el fortalecimiento curricular de los programas técnicos y la articulación con proyectos productivos, por medio de tres estrategias: elaboración de lineamientos curriculares y pedagógicos, estrategias educativas, y actualización y rediseño de materiales pedagógicos; fortalecimiento de capacidades para la gestión escolar y pedagógica de las secretarías de educación y establecimientos educativos priorizados; fortalecimiento de ambientes de aprendizaje para la educación media técnica agropecuaria (MEN, 2022a, p. 52).

2 De las 32.808 iniciativas planteadas en los PDET, 7049 (21,5%) corresponden al pilar 4, educación rural y primera infancia rural, y de estas 2151 cuentan con una ruta de implementación activa; es decir, están asociadas a proyectos o gestiones que promueven su implementación; 1052 se vinculan también a los planes de desarrollo de los municipios; y 188 son iniciativas detonantes y dinamizadoras, a las que se les ha catalogado como de alta relevancia estratégica (ART, 2022). El avance de los PDET se expresa en indicadores con metas concretas, cuyo cumplimiento es responsabilidad de las entidades del gobierno nacional. En el caso del Ministerio de Educación Nacional, se reporta un avance en materia de sedes rurales construidas o mejoradas en municipios PDET del 90,8% para la vigencia de 2019 a 2022, correspondiente a 2986 sedes mejoradas o construidas de una meta de 3287. Cabe anotar que la gran mayoría de las sedes corresponden a dotación, como se evidencia para 2021, en el que se cuentan 1829 sedes, de las cuales 232 corresponden a infraestructura y 1597 a dotaciones de mobiliario, menaje de cocina o elementos para residencias escolares. Por otra parte, también se destaca el logro de la gratuidad en la matrícula en las instituciones educativas oficiales en zonas rurales de municipios PDET, que se logra al 100% desde 2017 (SIIPO DNP, 2022).

## Tabla 2. Avances en las estrategias del programa Más y Mejor Educación Rural para la media en Colombia (2020-2022)

| Estrategia | Año | | |
|---|---|---|---|
| | 2020 | 2021 | 2022 (proyección a diciembre) |
| Fortalecimiento de la educación media técnica (sedes dotadas) | 65 en 43 municipios PDET | 127 | 93 |
| Fortalecimiento de la media técnica agropecuaria (establecimientos con proyectos pedagógicos fortalecidos) | | 100 establecimientos educativos en 64 municipios PDET y 22 ETC | 221 |
| Programa de Doble Titulación: certificación técnica laboral en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) | | 82.350 adolescentes de grado décimo y once de 1458 sedes rurales beneficiados | |
| Ecosistemas de innovación de la educación media (UNICEF) | 4 ubicados en Norte de Santander, Atlántico, Valle del Cauca y la subregión de Montes de María | Los 4 anteriores y 6 nuevos: Urabá Antioqueño, Bajo Cauca, Nordeste Antioqueño, Piedemonte Caqueteño, Frontera y Pacífico Nariñense y Sierra Nevada del Perijá | |

*Fuente: MEN, 2022a y 2022b.*

El mencionado gobierno de Colombia atribuye el aumento en la tasa de cobertura bruta que ha presentado el país en los últimos años para este nivel a las estrategias implementadas en el marco de este programa. Este indicador pasó de 78,2% como línea de base al inicio del periodo de gobierno a 80,8% en 2020 y 84,4% en 2021 (MEN, 2022a, p. 54). Como puede verse en la tabla 3, de 2015 a 2021 la

tasa de cobertura bruta aumentó cerca de 9 puntos porcentuales y la tasa de cobertura neta alrededor casi 7. También se dio un salto de más de 9 puntos porcentuales en la tasa de tránsito a la educación superior entre 2018 y 2020, y la deserción y reprobación en la media se incrementaron, lo que se atribuye al impacto de la pandemia de la COVID-19.

Sobre esto último, es difícil constatar el efecto de estas acciones en la cobertura, ya que puede verse que las estrategias no estuvieron directamente enfocadas a este propósito, sino más bien al fortalecimiento curricular de los proyectos de media técnica agropecuaria.

### Tabla 3. Indicadores de cobertura y permanencia en la educación media en zonas rurales de Colombia (2015-2021)

| Indicador | Año | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Tasa de cobertura bruta | 74,17% | 79,99% | 83,01% | 80,84% | 84,38% |
| Tasa de cobertura neta | 33,84% | 37,37% | 38,48% | 39,43% | 40,58% |
| Tasa de deserción | ND | 3,15% | 3,29% | 3,38% | 4,67% |
| Tasa de reprobación | ND | 3,90% | 3,78% | 5,71% | 5,76% |
| Tasa de tránsito a la educación superior | ND | 15,35% | 20,12% | 24,76% | 24,76% |

*Fuente: MEN, 2022c.*

### 4.2.2. Perú

Según la Ley de Educación Nacional 28.044, uno de los principios de la educación peruana es la «inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables,

especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades» (art. 8). En este marco, dentro de las funciones del Estado peruano, se establece como objetivos prioritarios garantizar el curso oportuno de la trayectoria educativa de la población de los ámbitos rurales, así como ampliar la cobertura de los servicios de educación básica especial, en atención a estudiantes con necesidades educativas especiales en los ámbitos rurales, a partir de criterios como el respeto de las diferencias, el fortalecimiento comunitario, la interculturalidad y el género (MINEDU 2021, p. 13). En honor a este propósito, la Ley 27.802 del Consejo Nacional de la Juventud (Ley CONAJU) reconoce el derecho que tiene todo joven a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos.

Sin embargo, la oferta de programas pertinentes es una de las razones que limitan el acceso y la permanencia. La deficiencia de centros para la formación técnica productiva rural (42 en todo el país) y para la educación superior no universitaria (25) es, según Ríos-Osorio et al. (2020), una de las principales razones de la migración de jóvenes rurales hacia las áreas urbanas. Otras causas que dan cuenta del restringido acceso a servicios educativos en las zonas rurales tienen que ver con los tiempos de desplazamiento, las condiciones inadecuadas de la infraestructura y la escasa disponibilidad de docentes. Se identifica, asimismo, una práctica pedagógica de baja calidad, que obedece a limitaciones en la formación docente, sobrecarga de trabajo, baja motivación, inadecuada diversificación curricular, poco uso de materiales educativos y presencia de estereotipos de género (Ames, 2020 en Juárez et al., 2020, p. 380).

Al respecto, en 2016 se aprobaron en Perú los lineamientos que regulan las formas de atención diversificada (FAD) en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural (resolución de Secretaría General 040-2016-MINEDU). Las FAD surgieron en diferentes momentos de la historia y fueron, inicialmente,

puestas en marcha por la sociedad civil, ONG u órdenes religiosas. Están orientadas a mejorar el acceso a una educación de calidad, con pertinencia cultural y acorde con el contexto. En la secundaria rural, las FAD son tres: secundaria en alternancia, secundaria con residencia estudiantil y secundaria tutorial.

La evaluación de las FAD realizada en 2018 por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) señala que para 2016 las FAD representaban menos del 5% de la oferta educativa pública en zonas rurales, ya que funcionaban en 121 instituciones educativas en 18 regiones del país: 73 centros rurales de formación de alternancia, 32 secundarias tutoriales y 16 internados. Este dato debe entenderse en relación con el total de las instituciones educativas secundarias públicas rurales, que son 3920 y atendieron durante ese año a 279.132 estudiantes (Guerrero, 2018). Al confrontar esta información con el último informe técnico con corte a 2020 de la Política de Atención Educativa para la población de ámbitos rurales, se reporta la implementación en 191 instituciones educativas de los servicios educativos diversificados (15% de la oferta), llegando a un total de 24.042 estudiantes en los tres modelos: las secundarias en alternancia pasaron de 73 en 2016 a 78 en 2020, en 15 regiones del país; las secundarias con residencia estudiantil pasaron de 16 a 76, en 9 regiones; la secundaria tutorial pasó de 32 a 37 instituciones, en 5 regiones (MINEDU, 2021). Además, se cuenta con el servicio de rutas fluviales, que contribuye con el acceso de estudiantes a instituciones educativas públicas del nivel de educación secundaria ubicadas en el ámbito rural de la Amazonía (MINEDU, 2021).

Finalmente, la evaluación destaca un alto grado de valoración de las FAD y presenta un balance detallado de cada modelo. Entre las principales conclusiones, conviene resaltar algunas que continúan siendo vigentes para la mejora de los modelos diversificados en América Latina (Guerrero, 2018).

- La apropiación de estos modelos por parte del Estado conlleva

limitaciones asociadas a una menor y menos rápida capacidad de respuesta a necesidades como las presupuestales para el fortalecimiento de la atención. La transferencia del modelo al Estado y su implementación supone una mayor normatividad y control, lo que disminuye la autonomía y participación de las comunidades.

- El diseño de las iniciativas es altamente centralizado, sin tener en cuenta las perspectivas de los actores a nivel regional y local, ámbitos en los que se implementan las FAD, ante lo cual la evaluación propone centrar el diseño y la acción en un enfoque territorial e intercultural, que tome en cuenta las particularidades del contexto y sea la base para la definición de la población objetivo.

- La protección, cuidado y seguridad de estudiantes es de alta importancia y una constante debilidad en la valoración de las iniciativas. La calidad de la infraestructura, la dotación, la alimentación tiende a ser variable y afectar la integridad del estudiantado. Es necesario planificarlas desde el diseño y asegurar mecanismos de financiamiento y seguimiento presupuestal.

- Los modelos con alojamiento temporal de los estudiantes requieren de un mayor número de profesionales, docentes, gestores, personal de apoyo, por lo que la evaluación recomienda definir los perfiles del personal que se requiere. Teniendo en cuenta las restricciones del ámbito rural, estos perfiles pueden cubrirlos diferentes roles.

Otras iniciativas, como el Programa Nacional de Enseñanza Legal para la Inclusión Social (PRONELIS, que inició en el seno del Ministerio de Educación en 2007 y continúa vigente) acogen desde su objetivo misional la disminución de barreras para garantizar el acceso y la permanencia, más allá del cupo educativo. Es por ello que su labor

se basa en implementar estrategias de orientación, información y prevención de la discriminación hacia la juventud estudiante entre 14 y 18 años de áreas rurales y urbanas, en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes con discapacidad, de zonas rurales, de pueblos indígenas u originarios, LGBTIQ+, afroperuanos y otros grupos de especial necesidad de protección).

Finalmente, sobre Perú también puede notarse un aumento progresivo en las tasas de cobertura para el nivel de secundaria alta rural, que sería necesario constatar con información estadística actualizada de los últimos años, la cual no se encuentra disponible para el rango de edad asociado a la secundaria alta en los sistemas nacionales, como la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación (Escale). Como se muestra en la tabla 4, en el período de 2010 a 2018, el salto en la cobertura bruta para este nivel en la ruralidad fue de 12 puntos porcentuales y, para la cobertura neta, de 5 puntos. Por su parte, la tasa de finalización aumentó en cerca de 18 puntos porcentuales.

### Tabla 4. Indicadores de cobertura y permanencia en la educación media en zonas rurales de Perú (2010-2018)

| Indicador | Año | | |
|---|---|---|---|
| | 2010 | 2015 | 2018 |
| Tasa bruta de asistencia escolar | 54,8% | 63,5% | 66,9% |
| Tasa neta ajustada de asistencia escolar | 41,2% | 46,4% | 56,2% |
| Tasa de finalización del nivel | 52,8% | 61,40% | 70,70% |

*Fuente: SITEAL, 2022.*

### 4.2.3. Argentina

En cuanto al caso argentino, un estudio de 2020, *Mapa de la Educación Secundaria Rural en la Argentina. Modelos institucionales y desafíos*, registra con suficiente rigor el estado actual de la educación para este segmento de la población. Pese a que el porcentaje de la población rural es menor que en Colombia, Perú y otros países de América

Latina, podría afirmarse que existe una visión sistemática y sostenida frente a las políticas de aumento de la cobertura, cuyos planteamientos centrales se encuentran en la LEN, que recoge, a su vez, normativas anteriores a su emisión. Es preciso enfatizar que la sanción de la LEN en 2006 es un hito en sí misma, toda vez que le da a la educación rural el carácter de modalidad organizativa y pedagógica, lo que se enmarca en la autonomía de las provincias para diseñar las apuestas pedagógicas y administrativas que, si bien siguen la normatividad nacional, deben, sobre todo, responder a la diversidad de los territorios para «asegurar la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo, atendiendo asimismo las necesidades educativas de la población rural migrante» (art. 50). Ello redunda en un abanico heterogéneo de apuestas orientadas a garantizar el acceso y la permanencia de estudiantes. Así lo señala UNICEF-FLACSO. (2020), con respecto al análisis normativo por provincias:

> *Ocho provincias hacen referencia a la exisencia de albergues, escuelas hogar o residencias esudiantiles como necesarios para resolver la asisencia de adolescenes y jóvenes que viven en parajes más distantes o que no cuentan con los recursos para trasladarse... En algunas leyes, la educación a disancia aparece mencionada como opción para garantizar la ofera en los parajes más alejados... En casi odas las normas se hace mención a propuesas viruales, asistidas, abieras o semipresenciales de modo indistino... En relación con la Educación Inerculural Bilingüe, la inclusión en las leyes provinciales sigue ambién los objetivos y las orienaciones propuesos en la LEN al definirla como ora modalidad* (p. 57).

Con respecto a las normas federales, UNICEF-FLACSO (2020) menciona que se produjeron entre 2009 y 2010, y que tuvieron réplica en la mayoría de las provincias. De esta manera, y recogiendo las experiencias locales en curso, el Ministerio de Educación Nacional elaboró el Marco de secundaria rural 2030 (Ministerio de Educación, 2019) que, en la vía de garantizar el acceso y la permanencia, emite un

marco de regulación para los dos ciclos de la secundaria que, se espera, será acogido por las provincias y jurisdicciones. Las orientaciones se sustentan en la resolución CFE 285/16, el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 «Argentina Enseña y Aprende» que, a su vez, otorga el referente normativo al Programa de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina (MOA). En aras de la ampliación de la cobertura, este programa define lineamientos para las modalidades virtuales o a distancia, afirmando el valor estratégico de experiencias como la del Proyecto Educación Secundaria Rural «CEM RURAL entorno virtual», implementado en 2010 como experiencia piloto.

Otra medida importante, según el Mapa de la educación Secundaria rural, citado arriba, es la que se refiere a «agrupamientos» de escuelas. Esta puede considerarse fundante y una referencia para la noción de modelos organizacionales de educación rural, como señala el documento *Educación Rural en el Sistema Educativo Nacional*, anexo a la resolución CFE 128/10 (UNICEF y FLACSO et al., 2020, p. 58). La resolución expone las regulaciones administrativas y pedagógicas para agrupar escuelas rurales con características similares, lo que exige el establecimiento de acuerdos relativos a las formas de evaluación, acreditación, convivencia, entre otros.

Finalmente, en Argentina el balance de la implementación del Crédito Promer II da cuenta de un avance en materia de cobertura y permanencia, representado en el aumento de 14 puntos porcentuales en la proporción de escuelas que cuentan con secundaria superior, con respecto al total de secundaria inferior y de 4 puntos porcentuales en la tasa de finalización de la secundaria. Del mismo modo, se evidencia que ha mejorado la brecha urbano - rural de la tasa de transición de 9° a 10° grado.

## Tabla 5. Indicadores de cobertura y permanencia en la educación media en zonas rurales asociados al Crédito Promer II del Banco Mundial en Argentina (2010-2020)

| Indicador | Año | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2014 (LB) | 2015 | 2018 | 2019 | 2020 (Cierre) |
| Tasa de finalización | 63% | 63% | 64% | 65% | 66% | 68% |
| Brechas urbano - rurales de la tasa de transición de 9° a 10° grado | | 16,3% | | | | 10,4% |
| Brechas urbano - rurales de la tasa de finalización de la educación media superior | | -19% | | | | -7,9% |
| Proporción del número total de estudiantes matriculados en el 1° grado de secundaria superior que completaron el último año de educación secundaria superior (grado 12) en áreas rurales, incluidos los estudiantes que repiten | | 63,3% | | | | 68,3% |
| Número total de escuelas de secundaria superior | | | | | | 2702 |
| Número total de escuelas de secundaria superior como proporción del número total de escuelas de secundaria inferior | | 61% | | | | 75% |

*Fuente: World Bank Group, 2022.*

Hasta aquí es definitiva la afirmación de los desafíos en materia de acceso y permanencia de estudiantes de la secundaria alta rural. La voluntad política de aumentar la cobertura y aportar a la universalización de la educación en este segmento de la población está presente en el marco de las políticas de educación nacional, regional y en los consecuentes programas que se proyectan desde allí, principalmente en Perú y Argentina. Aunque los saltos en la cobertura son modestos aún para lograr la universalización, es posible señalar avances que están en consonancia con tendencias políticas de otras latitudes, con énfasis en el cierre de brechas socioculturales para el acceso y el realce de características asociadas a la interculturalidad, la equidad y la inclusión, como la pertenencia étnica y las circunstancias particulares de los territorios y sus poblaciones.

## 4.3. Vincular la escuela rural con las actividades productivas y fortalecer el tejido social con las familias y la comunidad

Como se ha visto hasta aquí, la educación rural comporta dentro de sus características y su historicidad fuertes lazos de articulación con la comunidad, bien sea para alinearse con los requerimientos de formación para impactar positivamente en las actividades productivas o para fortalecer el tejido social afectado por los embates del conflicto o las situaciones que trae consigo la alta dispersión poblacional. Esta es la razón por la que la búsqueda de esta relación incide, en buena parte, en la definición de los énfasis de los currículos particulares de la secundaria alta.

Al respecto, para el caso de Colombia vale mencionar que el desarrollo de la secundaria alta se concentra en dos énfasis: el académico y el técnico. Podría decirse que el primero busca una alineación con la formación humanista que proyecta asegurar el tránsito hacia la educación superior en carreras afines o con una alta porción de ellas. Como se mencionó en un apartado anterior, la inexistencia, por un lado, del carácter de obligatoriedad de la educación media, y la perspectiva, por otro, de continuidad en el mundo de la universidad o en del trabajo, exigen estrechar la relación entre la escuela y la comunidad, como clave principal para la continuidad de las trayectorias educativas, haciendo mayor énfasis en las familias. En esta línea, Ríos-Osorio et al. (2021) destacan proyectos como PRESEA (Proyecto Rural de Educación Superior para el Emprendimiento de Antioquia) y Presencialidad Concentrada en el Tecnológico Rural COREDI, que iniciaron en la primera década del siglo XXI y ofrecen la posibilidad de continuar la formación tecnológica y profesional en diversas áreas. Por eso, PRESEA involucra a actores de la comunidad y, en especial, a las familias en la inmersión paulatina en la vida universitaria y, al tiempo, en el diseño de un posible proyecto productivo.

Por su parte, COREDI, que funciona desde 2005, es una iniciativa privada a pequeña escala basada en iniciativas anteriores, en las que la corporación participó, como el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT). El nuevo modelo se denominó «Sistema Educativo para el Trabajo Asociado» (SETA) y se diseñó como una alternativa a la educación básica secundaria y media para la población rural y rural dispersa. El modelo tiene como referente el vínculo entre el desarrollo rural y la educación, y se ancla en un enfoque holístico para el desarrollo integral del ser humano. COREDI trabaja 75% en presencialidad y 25% en trabajo autónomo con la mediación de guías didácticas, además del trabajo en los proyectos pedagógicos productivos y comunitarios. Entre los años 2005 y 2020, COREDI ha graduado a 19.884 estudiantes, que han contado con el apoyo y la participación de sus familias en los logros obtenidos a lo largo de su trayectoria educativa.

De otro lado, las orientaciones educativas para las zonas de atención especial PDET tuvieron en cuenta la ampliación del enfoque de desarrollo educativo regional y concentraron la atención en la construcción de redes, el reconocimiento de la biodiversidad, la protección, la conservación del medio ambiente y la construcción de paz como ejes de la educación rural. Así se afirma una de sus principales consignas: «no se trata solamente de hacer el campo productivo, sino de construir un camino para la paz». De igual manera, uno de los ejes del PEER, que responde a una deuda histórica de Colombia con la educación rural, tiene que ver con el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa. En esa línea, el Programa de Adecuaciones de Infraestructura con Participación de la Comunidad se enfoca en la dignificación de los espacios, con especial énfasis en las sedes dispersas. Para lograrlo, se estima la necesidad de poner en marcha un amplio proceso de coconstrucción con las comunidades, de manera que pueda garantizarse la armonía de la infraestructura con los principios ambientales que cada territorio exige.

Dentro de la gestión reciente del MEN, se resalta el Programa de Doble Titulación con el SENA, que entre 2018 y 2022 benefició

a 82.350 adolescentes de grado décimo y once de 1458 sedes rurales. Como otro hito destacado, en 2020 el MEN dotó ambientes de aprendizaje de 65 establecimientos educativos con educación media técnica agropecuaria en 43 municipios PDET (MEN, 2022a). Asimismo, el reporte del Programa de Apoyo a la Educación Rural (BID, 2022a) contempla como meta alcanzas a 2021: 100 sedes de media acompañadas en media técnica agropecuaria, en modelos de inclusión social e innovación productiva rural o como apoyo al desarrollo del PAE en municipios PDET; 335 sedes de media acompañadas para la implementación de estrategias educativas rurales por docentes; y 2102 docentes beneficiados con acciones diversas.

Algo similar ocurre en el Perú. Desde las orientaciones del Ministerio de Educación, se promueve el fortalecimiento de la formación, el reconocimiento y la certificación a actores socioeducativos y comunitarios de los ámbitos rurales como copartícipes de los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Por eso, se ofrecen espacios de formación que se abren a otros actores a través de entidades como la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior, Tecnológica y Artística, que pone en marcha formas educativas vinculadas a la dinámica socioproductiva local. Sobre esto, según datos de MINEDU (2021), para ese año existían 813 centros de educación técnico-productiva (CETPRO) a nivel nacional; 38 se encontraban en ámbitos rurales (MINEDU, 2021, p. 11). El MINEDU promueve el trabajo conjunto con los gobiernos regionales para el diseño y validación de los programas, así como los mecanismos de certificación con instituciones formativas para la convalidación, revalidación, subsanación y prueba de ubicación exigidas para el reconocimiento de competencias. El trabajo articulado permite la incorporación de las capacidades culturales, lingüísticas, técnicas, tecnológicas y productivas de los territorios. La población beneficiada por estos programas son los estudiantes, mujeres y varones, entre los 12 y 17 de años que desarrollan actividades productivas con aprendizajes reconocidos. El responsable del indicador es la Dirección General de Educación Alternativa, Intercultural, Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural (decreto supremo 013-2018).

En este marco, uno de los programas de mayor relevancia para la secundaria, que implica a los grados 3, 4 y 5 del nivel VII, es el de la alternancia educativa. Según Mapeal, los centros rurales de formación de alternancia (CRFA) son una medida que recoge experiencias desarrolladas por las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, que fueron acogidas como política por el Ministerio de Educación desde 2021. Se trata de escuelas secundarias pensadas específicamente para entornos rurales, diseñadas según un modelo que combina la participación de las familias y la comunidad con una orientación al desarrollo socioproductivo local, y un régimen de alternancia que se acomoda a los altos niveles de dispersión de las viviendas de los estudiantes (Mapeal, 2017).

Las características del modelo están determinadas por un fuerte vínculo con la comunidad, sus actividades productivas y los rasgos propios de su identidad cultural, desde donde se trazan líneas de emprendimiento que intentan contribuir con el desarrollo local. Dentro de ellas, se destaca la búsqueda del equilibrio entre la teoría y la práctica, siendo las actividades del territorio el principal escenario para el hacer. Otra característica es la relación permanente con distintos actores que se suman a una escuela de «puertas abiertas». Así, aunque el Estado orienta normativamente y financia, las asociaciones familiares cumplen un papel de corresponsabilidad en la prestación del servicio; incluso participan en la definición colaborativa de los currículos. Otros actores, como comerciantes y empresarios, apoyan la sostenibilidad del modelo.

Tanto el desarrollo como la sostenibilidad del modelo habitan un escenario tensional. En consulta con personas expertas en la materia, se mencionó que las tensiones se manifiestan en una tendencia a normatizar todos los ámbitos de la vida escolar, incluso aquellos que ocurren en la casa o en las actividades productivas; en la pervivencia de orientaciones asignaturistas para docentes; y en la baja disponibilidad de recursos de infraestructura y las condiciones inestables de contratación de docentes.

Por su parte, en Argentina, la participación de las familias y la comunidad en las modalidades de educación rural se relaciona, sobre todo, con las escuelas de alternancia educativa que se desarrollan a través de los centros educativos de producción total (CEPT). Estos funcionan, especialmente, en la provincia de Buenos Aires. Las escuelas de alternancia involucran la participación de otros actores educativos y buena parte de su desarrollo curricular responde a demandas propias de la comunidad.

Otro escenario que privilegia la participación de la comunidad tiene que ver con la modalidad de escuelas interculturales. Aunque, como modalidades, tienen fundamentos normativos y pedagógicos diferenciados, se cruzan en algunas de sus acciones, dado que pueden desarrollarse en los mismos territorios. Según UNICEF y FLACSO (2020), la educación intercultural bilingüe ha buscado dar privilegio a los saberes ancestrales de las comunidades indígenas que habitan algunas provincias. Sin embargo, sus desarrollos son incipientes cuando se comparan con los avances didácticos y pedagógicos propios de la modalidad rural.

Sucintamente, puede afirmarse que la participación de la comunidad, la familia y actores no escolares resulta determinante para la garantía del derecho a la educación de los adolescentes y jóvenes de la educación media. Existen, por lo menos, dos argumentos que validan esta afirmación. El primero es que modelos como las escuelas de alternancia, reconocidas como una de las formas de atención diversificada, en el marco de la política educativa peruana, confirman la necesidad de contar con un tejido social comprometido para sostenerse en el tiempo. No obstante, las precarias condiciones en las que se desarrollan, dada la falta de auspicio económico estatal, ponen en riesgo su eficacia y su existencia, toda vez que parte del modelo acude al compromiso irrestricto de las familias y sus actividades cotidianas. Otro asunto es el papel protector de familias y cuidadores, que tiene un efecto en la reconstrucción del tejido social en casos que, como sucede en Colombia, son determinantes para asegurar las

condiciones necesarias para el aprendizaje. Sin duda, esta intención está puesta, entre otros, en la formulación del Plan de Educación Especial Rural colombiano, que recogió entre sus planteamientos una relación obligada con las familias, las empresas y las organizaciones sociales como núcleos del desarrollo regional y fuente de creación de oportunidades para la juventud.

## 4.4. Desarrollo curricular

Sin duda este es uno de los asuntos con mayores desarrollos en la política educativa y en las apuestas de organizaciones de la sociedad civil e incluso de la cooperación internacional. Ya se dijo que, en consonancia con los procesos sociales y educativos en América Latina, las décadas de 1970 y 1990 estuvieron marcadas por la ampliación de modelos educativos orientados a la alfabetización de la población campesina. En lo corrido del nuevo milenio, y gracias a las complejas miradas sobre la ruralidad en todo el continente, el interés parece centrarse en la búsqueda de la heterogeneidad de modelos pedagógicos capaces de responder a la diversidad humana, cultural, sociodemográfica y territorial, logrando las condiciones de calidad necesarias para vincularse con el desarrollo educativo regional.

En Colombia, la Ley 115 General de Educación vigente (1994) define que los proyectos educativos institucionales (columna vertebral del desarrollo pedagógico de los establecimientos educativos) para las zonas rurales deben considerar las especificidades del territorio. El artículo 66 de la misma ley ofrece una señal para la educación media, en tanto que determina que estudiantes presten servicio social obligatorio, capacitando y asesorando a la población campesina de la región. Al tiempo, involucra a las entidades encargadas de impulsar el desarrollo del agro a colaborar con dichos estudiantes, para que la prestación de su servicio sea eficiente y productiva.

Desde estas orientaciones y luego de la amplia expansión de modelos como Escuela Nueva, el Bachillerato por Radio y la Telesecundaria durante los noventa, en los primeros años del siglo XXI se trazó la pauta para la emergencia y consolidación de los modelos de formación hacia la competitividad que, en la mayoría de los casos, partió de la generación y el fortalecimiento de apuestas curriculares contextualizadas, algunas de ellas orientadas de manera específica para el nivel medio de la educación. Entre esas apuestas, se cuenta el fortalecimiento de Escuela Nueva, el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), el Servicio Educativo Rural (SER), el Sistema Educativo para el Trabajo Asociado (SETA) y el afianzamiento de la Telesecundaria.

A diferencia de lo que sucede en la educación superior, que tiene recursos y autonomía sobre su uso, la organización de la educación media requiere de la intervención de los distintos niveles de gobierno, no solo para asegurar los recursos sino para garantizar que la oferta responda a las necesidades de las comunidades, de los estudiantes y del país. Los detalles sobre la educación media en Colombia se recogen en un estudio comparado con Corea del Sur, Finlandia, Holanda, Japón y Polonia elaborado por Celis y Cuenca en 2016.

El Plan Especial de Educación Rural (PEER), vigente desde noviembre de 2021, plantea nueve acciones prioritarias para la educación media, como parte de la estrategia curricular: revisar y cualificar los esquemas, herramientas, procesos de gestión escolar que se adapten a las juventudes rurales; implementar propuestas curriculares alternas de formación agropecuaria que permitan ampliar y diversificar la oferta de educación media; desarrollar programas de orientación socio-ocupacional que permitan reconocer y ampliar la visión de futuro de los jóvenes, y de educación económica y financiera para adolescentes y jóvenes; involucrar el emprendimiento como parte de los procesos de formación; orientar a los establecimientos educativos interesados en implementar programas de desarrollo de competencias laborales en el análisis de las necesidades de cualificación de capital humano según la vocación regional; orientar a las ETC y a los establecimientos

educativos según la vocación regional, en la generación de alianzas con el sector productivo regional; fomentar la creación de ecosistemas para la productividad y competitividad regional, que tengan como centro los establecimientos educativos e impulsar la articulación de la educación media técnica rural con la educación superior y por competencias.

Como avance, se cuenta la elaboración y socialización de los Lineamientos y Estrategias para la Educación en las Ruralidades de Colombia (LEER en Colombia), que incluye el nivel de media o secundaria alta. También la implementación de varios proyectos para fortalecer a las escuelas normales superiores (ENS), cuyo énfasis formativo se da especialmente en los últimos años de la secundaria o media del país, fortaleciendo su papel como instituciones formadoras de docentes. Y, finalmente, la selección de 20 ENS para convertirse en centros de liderazgo y excelencia en educación rural (CLEER) (MEN, 2022a).

Por su parte, en Perú, 9 de cada 10 escuelas son multigrado. En consonancia, el nuevo milenio trae consigo el aumento de la preocupación por acciones diseñadas para favorecer la formación de docentes de las áreas rurales. Ejemplo de ello son los estudios y propuestas de orientación para el trabajo en aulas multigrado, que dan respuesta a la normatividad nacional y a los lineamientos para el mejoramiento del servicio educativo y a otras orientaciones recogidas en guías y cuadernos de trabajo distribuidos a lo largo del territorio nacional.

En consonancia con este propósito, la ley 30.512 y su reglamento otorgan a las escuelas de educación superior pedagógica (EESP) la facultad de desarrollar programas de profesionalización docente (PPD), conducentes a la obtención del grado de bachiller, en los mismos programas de estudios licenciados (MINEDU, 2021, p.8). Asimismo, el decreto supremo 013-2018 crea programas de incentivos para la atención y retención de docentes en los ámbitos rurales, buscando incrementar la atracción y retención de docentes de calidad en instituciones educativas y escuelas de educación superior que atienden a población de los ámbitos rurales, priorizando Amazonía,

VRAEM y zonas de frontera, pueblos indígenas u originarios y población afroperuana.

De otro lado, la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe de Perú asume como ejes centrales el acceso, la permanencia y la culminación oportuna de estudiantes de pueblos originarios, propósitos transversalizados por un currículo pertinente y una propuesta pedagógica acompañada del uso de sistemas de información y registro eficaces para identificar la demanda de educación intercultural bilingüe en todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo nacional (MINEDU, 2018).

Podría decirse que acciones como esta enmarcan una de las principales apuestas de política, la contextualización curricular reglamentada por el MINEDU en 2021 a través de la resolución 222-2021, cuyo principal objetivo es brindar orientaciones que garanticen la comprensión y concreción de la diversificación curricular, de manera planificada y participativa, que conlleve a procesos articulados en las distintas instancias de gestión educativa en el marco de la implementación curricular (MINEDU, 2021). Para lograrlo define sendas recomendaciones situadas, sobre todo, desde los principios de aceptabilidad y adaptabilidad del derecho.

Finalmente, también cabe mencionar que Perú cuenta con varias experiencias significativas para el fortalecimiento de la secundaria alta, operadas por ONG u otras organizaciones. Entre estas se destaca el Programa de Secundaria Rural Horizontes de UNESCO, cuyo enfoque territorial y propuesta de desarrollo de las habilidades socioemocionales y doble titulación en la secundaria alta es ampliamente reconocida y ha sido evaluada por expertos. Actualmente el programa cubre 45 escuelas, 517 docentes y 6662 estudiantes (UNESCO, 2022).

Como ya se ha mencionado, el caso argentino resalta por la intención de diversificación de la oferta que garantice el acceso y la

permanencia en las condiciones de diversidad de cada provincia o jurisdicción. Por ello, la LEN promovió la creación de una Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente, cuya expresión en las provincias es la encargada del diseño de las orientaciones curriculares y de política educativa general.

De ahí que en los dos ciclos de secundaria sea posible identificar una diversidad de ofertas, que van desde las escuelas con asistencia diaria regular, las escuelas itinerantes (un docente que visita escuelas multigrado acompañadas por un tutor), las aulas digitales con modalidad pluriaño (características de zonas de alta dispersión), las escuelas de alternancia similares a las del modelo peruano (los estudiantes alternan una semana de presencialidad y otra de trabajo en sus entornos de vivienda y escuelas multigrado, entre otras). Algunas de ellas tienen énfasis curriculares, como las agrotécnicas, por ejemplo, que buscan una vinculación estrecha con las actividades productivas.

Tales expresiones de política permiten afirmar que la LEN (2006) supone un avance importante para la región, debido a la comprensión que hace de la educación rural. Entre otras, porque reconoce la educación intercultural bilingüe, genera un órgano de gobierno para orientar la educación rural en todas sus dimensiones (la Coordinación de la Modalidad de Educación Rural) e inicia un proceso articulado, en el marco de la descentralización para promover orientaciones de orden pedagógico para la población rural.

Muestra de ello es que, desde 2006, las políticas educativas nacionales fueron respaldadas por el financiamiento del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), que permitió acciones de alta relevancia, como las mencionadas por Milano et al., en Juárez et al., 2020), referidas a la implementación del primer postítulo de especialización superior en educación rural, la ampliación del tiempo escolar para algunas zonas, el diseño de nuevos espacios curriculares fundamentados en la caracterización del contexto rural y las particularidades de la alfabetización en el marco de plurigrados (pp. 54-55).

En aras de asegurar la implementación de la política, en 2016 el Ministerio de Educación puso en marcha un programa de acompañamiento pedagógico en instituciones educativas multigrado, acudiendo a la metodología de grupos de interaprendizaje, visitas al aula y talleres de actualización docente. Las evaluaciones realizadas al programa señalaron, entre otras, la necesidad de mejorar el perfil de acompañamiento, mejorar la comunicación con docentes y garantizar la continuidad de los profesionales capacitados en las escuelas, entre otras (Nadramija, 2018, citado en Juárez et al., 2020, p. 375).

No obstante los desarrollos mencionados, la educación rural en su conjunto aún se enfrenta a grandes desafíos en materia de transformación pedagógica. Algunos han sido asumidos por apuestas alternativas de las comunidades campesinas que fueron reconocidas paulatinamente por la academia y las autoridades estatales.

## 4.5. Inversión pública en la educación media rural

La publicación del IIPE denominada *El financiamiento de la educación en América Latina* (2021) resalta que, en los últimos 20 años, el financiamiento educativo en la región ha sido constante con leves crecimientos. Entre 2000 y 2017 pasó de 3,9 a 4,5% del PIB y aumentó de 14,9 a 17% como porcentaje del gasto público. No obstante, dicho promedio oculta diferencias entre países, estando algunos de ellos por debajo del estándar señalado en los ODS (entre 4 y 6% del PIB y entre 15 y 20% del gasto público). Este comportamiento general de la inversión da una idea de las limitaciones para mejorar la financiación de la educación media, en particular la de las zonas rurales.

En un país como Colombia, por ejemplo, el gasto total de las instituciones educativas de educación media como porcentaje del PIB se encuentra por debajo del 1% y es menos de la mitad del gasto en el nivel primaria o secundaria (0,62%).

Un análisis de la financiación de la educación rural ayudaría a identificar los factores ligados a la calidad del gasto que pueden ser determinantes de las brechas entre la educación rural y la urbana. Sin embargo, al igual que con las otras dimensiones de este análisis, la escasa información desagregada por niveles al punto de la secundaria se constituye en un limitante.

En este sentido, vale la pena destacar el papel que han jugado los créditos de la banca multilateral, principalmente en Argentina, para el cierre de brechas de la educación rural. Este país ha tenido dos créditos. Con el Promer I se crearon condiciones para el mejoramiento de la educación rural, se realizó un mapeo de todas las sedes, dotación, procesos formativos, entre otros. El Promer II tuvo un énfasis en la educación secundaria; a este crédito se le abona haber coadyuvado al aumento en la cobertura de secundaria del país de los últimos años.

En Colombia también se destaca el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, aprobado en 2020, que busca apoyar al gobierno colombiano a mejorar las trayectorias educativas en la educación inicial, preescolar, básica y media en zonas rurales focalizadas. Concretamente, sus acciones se enmarcan en: fortalecer las estrategias educativas rurales; mejorar la práctica docente rural, haciéndola más pertinente y contextualizada; y mejorar el proceso educativo a través de la dotación de mobiliario y textos para mejorar los ambientes de aprendizaje (BID, 2020). A la fecha, el crédito se ve direccionado más al fortalecimiento curricular y a mejorar las condiciones de las sedes educativas; no tiene metas directas de ampliación de cobertura de la media en los territorios rurales del país.

Cabe anotar que, para el caso de Perú, no se logró contar con información desagregada de la inversión para el ámbito rural y, en particular, para la secundaria alta.

## Tabla 6. Créditos de la banca multilateral y de desarrollo para el fortalecimiento de la educación media rural en Colombia y Argentina

| Crédito | País | Estado | Fecha de aprobación | Fecha de Finalización | Valor | Objetivos para el fortalecimiento de la media | Logros y avances para el fortalecimiento de la media |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Proyecto Mejoramiento de la Educación Rural - PROMER (Banco Mundial) | Argentina | Cerrado | 15 de diciembre de 2005 | 18 de abril de 2014 | 150 millones de dólares | El 5% del crédito corresponde a secundaria con énfasis en la secundaria baja, pero se mejoran condiciones de escuelas y docentes para todo el nivel de secundaria rural | 100% de las escuelas secundarias rurales recibieron equipamiento en TIC<br>100% de las escuelas rurales fueron encuestadas para el Mapa Educativo Nacional<br>88,7% de las escuelas secundarias rurales recibieron bibliotecas institucionales<br>3000 escuelas rurales cuentan con al menos un docente graduado en el Programa de Matemáticas y Español |
| Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural PROMER II (Banco Mundial) | Argentina | Cerrado | 2 de diciembre de 2014 | 25 de julio de 2022 | 250,5 millones de dólares | El 80% del crédito corresponde a secundaria, y se centra en aumentar las tasas de matriculación y finalización de la educación secundaria en las zonas rurales de Argentina | El número de estudiantes en áreas rurales matriculados en 10° grado como proporción de estudiantes que terminaron 9° grado en áreas rurales pasó de 91,6 a 95,2%<br>La proporción del número total de estudiantes matriculados en el 1° grado de secundaria superior que completaron el último año de educación secundaria superior (grado 12) en áreas rurales, incluidos los estudiantes que repiten, pasó de 63,3 a 68,3%<br>El porcentaje de escuelas rurales que ofrecen secundaria básica con proyectos productivos de base local (PBL) pasó de 0 a 55,5%<br>El porcentaje de escuelas rurales con al menos un docente completando una modalidad de formación pasó de 0 a 25,9% |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Programa de apoyo para la mejora de las trayectorias educativas en zonas rurales focalizadas (Banco Interamericano de Desarrollo) | Colombia | En imple-menta-ción | 20 de mayo de 2020 | Mayo de 2024 | 60 millones de dólares | El proyecto cuenta con tres objetivos:<br>1. Fortalecer la gestión de aula rural<br>2. Mejorar la práctica docente rural, haciéndola más pertinente y contextualizada<br>3. Mejorar los ambientes de aprendizaje a través de la dotación de mobiliario y textos.<br>Específicamente para media se espera: beneficiar a 4776 docentes; acompañar 150 sedes; dotar 150 sedes. Todo el proyecto busca alcanzar a 349.475 estudiantes | A diciembre de 2021:<br>2102 docentes de media beneficiados<br>100 sedes de media acompañadas en: media técnica agropecuaria, en modelos de inclusión social e innovación productiva rural, como apoyo al desarrollo del PAE en municipios PDET<br>335 sedes de media acompañadas para la implementación de estrategias educativas rurales por los docentes<br>51 sedes educativas de media dotadas con paquetes de materiales complementarios |

*Fuente: World Bank Group, 2022.*

# 5. Conclusiones

No es posible poner todavía un punto final al estudio sobre la educación media rural en América Latina. Los análisis registrados en estas páginas dejan en punta una larga y urgente agenda de investigación, que merece ser abordada en el corto plazo. Mientras tanto, y a partir de los casos relevados como referencia para el análisis, es posible arriesgar algunas conclusiones que, aunque no son generalizantes, sí resultan provocadoras para profundizar en el futuro.

Las primeras conclusiones tienen que ver con la cobertura y el cierre de brechas de la educación secundaria alta en la región. Un alto porcentaje de adolescentes de la región aún no accede a la educación media. El desafío de la universalización persiste y al ritmo de progreso de las últimas décadas está muy lejos de lograrse. Algunos elementos que revisten importancia de este análisis se presentan a continuación.

- Sobresalen las dificultades para el aseguramiento de las condiciones asociadas con el acceso y la permanencia: la disímil disponibilidad de docentes, dotación y servicios asociados a la permanencia (alimentación, vivienda, transporte, entre otras). Todas estas comportan una dificultad para lograr trayectorias educativas completas que incluyan este nivel.

- Aunque en países como Argentina y Perú se ha favorecido la ampliación de la cobertura en la última década, las afectaciones por la pandemia y un posible estancamiento en términos de financiamiento de la educación pueden causar que sea mucho más difícil lograr grandes saltos. Pensar en favorecer el acceso a la media requiere continuar diversificando las formas de atención y establecer un marco de financiamiento a corto y mediano plazo.

- Una buena parte de las iniciativas que han funcionado para lograr una oferta de educación media pertinente y eficaz han operado en pequeña escala y sin mayores restricciones presupuestales. Cuando

se pretende ampliar su cobertura, se presentan limitaciones asociadas al funcionamiento y control del Estado. Por tanto, es necesario buscar opciones que aporten flexibilidad para la implementación de una oferta diversificada.

En segundo lugar, vale la pena preguntarse qué ha funcionado. Lo que revelan los planteamientos expuestos en los marcos de política de los tres países es una estrecha correspondencia con las tendencias actuales sobre las «visiones renovadas» de entender las ruralidades y, con ellas, la diversidad humana que las habita. A estas se suman ideas que se sustraen, aún con esfuerzo, relacionadas con las expectativas de y sobre las juventudes rurales y, por tanto, las oportunidades que pueden ofrecerse desde la educación para que eso que se espera se haga realidad. En este sentido, se destacan las siguientes conclusiones sobre lo que ha funcionado:

- Iniciativas de largo aliento por vincular efectivamente los planes de educación en la ruralidad, la perspectiva del desarrollo rural integral, el trabajo mancomunado con la comunidad, la priorización de aprendizajes no asignaturistas y acciones focalizadas para hacer efectivo el tránsito de un nivel a otros, como es el caso de la doble titulación.

- Iniciativas que apuestan por la trayectoria educativa completa (permanencia), apalancadas en un diseño curricular pertinente con el territorio y con la participación de la familia y la comunidad.

- Principalmente en Argentina y Perú, se resalta el marco de política para la planificación e implementación de una oferta diversa. Las escuelas de alternancia en Argentina y Perú son un ejemplo icónico, toda vez que logran dar respuesta con sentido en las formas de vida rurales, vincular a las familias y a otros actores de la comunidad en el diseño de los currículos, articularse con la cotidianidad de la vida rural, con sus actividades productivas, y comprendiendo que el hogar y su entorno territorial se constituyen en ambientes de aprendizaje.

Es visiblemente estrecha la relación que existe entre la ampliación de cobertura, la permanencia y el diseño curricular pertinente con la participación de la comunidad. En Argentina y Perú, se resalta la contextualización curricular y la diversidad de matices que cobra la oferta como acciones efectivas en este horizonte. Basta mencionar las escuelas de alternancia en Argentina como un ejemplo paradigmático, que logra vincular a las familias y a otros actores de la comunidad en el diseño de las currículas, articularse con la cotidianidad de la vida rural, con sus actividades productivas, comprendiendo que el hogar y su entorno territorial se constituyen en ambientes de aprendizaje. Otro ejemplo es la experiencia de COREDI en Colombia, que puede considerarse que funcionó mejor cuando lo académico se articuló con los proyectos productivos, especialmente aquellos de carácter familiar. Esto significa que hay flexibilidad, especialmente en horarios de actividades pedagógicas. Los estudiantes rurales, especialmente los jóvenes, necesitan una vinculación con el territorio y sus dinámicas, y el proceso educativo debe proporcionarla y prepararla.

# 6. Recomendaciones

Es menester, entonces, apostar a la documentación sistemática de los casos de éxito y diseñar, para ellos, modelos de transferencia y escalamiento que incorporen un detenido estudio de los requerimientos de inversión, así como de modelos administrativos y operativos que aseguren su eficiencia y calidad, en condiciones territoriales y de cobertura distintas en las que tuvieron origen.

Sin duda, estas comprensiones exigen confrontar y transformar los paradigmas de la escuela y del aprendizaje pues, en este caso, no todo lo que ocurre está dentro del control del docente, resaltando, al contrario, un importante componente de autonomía entre la juventud. En consecuencia, se requieren estudios que concentren la atención en estos modelos de índole «orgánica», que reflejen en datos contundentes lo que ocurre o podría ocurrir en estos casos con los indicadores tradicionales de eficiencia.

De acuerdo con las ideas con las que concluye este estudio, se presentan cuatro recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la secundaria alta o educación media rural en la región, que parten de reconocer los aprendizajes y experiencias de éxito con las que cuenta el continente y desde donde puede seguir construyéndose:

- *Promover la participación de la comunidad en el diseño y gestión de políticas para la educación media rural*

Experiencias como la de las de los centros rurales de formación de alternancia (CRFA) en el Perú, que recogen buena parte de los procesos de formulación de políticas basadas en la contextualización curricular, resultan determinantes para demostrar la efectividad del diálogo y la articulación con la comunidad, y que cuenta con marcos normativos que las cobijan como, por ejemplo, el decreto supremo de educación 013-2018. Aunque algunos líderes de los Centros de Alternancia en el Perú, que ofrecieron información para este estudio, consideran que el camino

hacia su consolidación y fortalecimiento es largo, puede afirmarse que el continente cuenta con una experiencia comprobada de participación de familias y cuidadores en un proceso sistemático y sostenido de aprendizaje para sus jóvenes, en los que su voz en asambleas comunales u otras instancias de participación tiene un lugar decisivo. Por ello se recomienda partir del reconocimiento y del análisis de las posibilidades de trasferencia de esta política y de otras, como COREDI en Colombia o como los centros educativos de producción total en Argentina (también relacionados con alternancia), como modelo para contextos rurales que compartan desafíos similares en otros puntos cardinales de la región.

- *Promover y hacer realidad una agenda de investigación relacionada con la educación media rural o secundaria alta latinoamericana*

No es posible poner punto final al estudio sobre la educación media rural en América Latina. Los análisis registrados en estas páginas dejan en punta una larga y urgente agenda de investigación que merece ser abordada en el corto plazo.

Uno de los temas prioritarios tiene que ver con los modelos educativos flexibles y su pertinencia con las necesidades de estudiantes en contextos rurales. Basta mencionar experiencias como la de la escuela rural virtual, que ganó relevancia durante la pandemia y cuyo éxito se refleja en el lugar protagónico que tiene en la formulación del Marco de secundaria rural 2030 de Argentina, que a su vez recogió los aprendizajes del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 «Argentina Enseña y Aprende». También merecen destacarse los resultados de las apuestas curriculares de las zonas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, creados a partir del Acuerdo de Paz (PDET) de Colombia que, podría afirmarse, comportan una novedad en términos curriculares y de oferta de ampliación de cobertura y permanencia para jóvenes, así como de creación de oportunidades para incorporarse a la educación superior y a la vida laboral.

Otro núcleo de investigación encaminado al fortalecimiento de la educación media o la secundaria alta tiene que ver con la formación de docentes. Es urgente la revisión y ajuste de modelos y políticas de formación docente que aborden como eje medular las condiciones de las zonas rurales de cada país y los desafíos que ellas imponen, tanto a nuevos perfiles aspirantes como a quienes están en ejercicio. Dentro de los programas consultados, pueden mencionarse los Programas de Formación Complementaria de las Escuelas Normales Superiores en Colombia que, en su mayoría, están situadas en zonas rurales y el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) de 2006 en Argentina, que emprendió la experiencia de implementación del primer postítulo de especialización superior en educación rural (Juárez et al., 2020). En relación con este último, no fue posible encontrar información que diera cuenta de sus resultados y de su efectividad. Lo cierto es que la formación específica o con énfasis, desde las prácticas docentes en la ruralidad, puede consolidar un «nicho de desempeño» en donde aspirantes puedan ejercer decididamente su carrera en áreas rurales.

Ahora, cabe señalar que la investigación sobre los modelos flexibles y la formación de docentes no debe ser solamente de orden pedagógico, sino que también requiere de modelos económicos que los conviertan en alternativas eficientes y sostenibles para asegurar el acceso de poblaciones diversas, contar con profesionales comprometidos y motivados, con comunidades aliadas de los procesos educativos y, por tanto, con un camino efectivo y permanente de aseguramiento de la calidad.

- *Promover la articulación entre gobiernos centrales y regionales en el diseño y la formulación de las políticas de educación rural*

Otra notable intención en las políticas tiene que ver con la autonomía de las regiones o provincias. En este caso, con aquellas con mayor presencia de población rural. Al respecto, se requiere mayor claridad, toda vez que, como quedó reflejado en los datos de diagnóstico, existe una correspondencia entre las zonas con mayor pobreza (situación más visible en Colombia y Perú) y la presencia de población rural que, en los

casos de Colombia y Perú, son también las zonas de ocupación ancestral de poblaciones étnicas.

La situación deja un escenario carente de oportunidades para los jóvenes que no encuentran en su formación escolar una posibilidad de aumentar o mejorar sus capacidades para «algo que pasará después de terminar sus años de colegio», puesto que no hay condiciones para que ese «después» aparezca en su camino en forma de educación superior o de una ocupación laboral acorde con sus proyectos de vida. Así, es importante tener en cuenta que la efectividad también tiene que ver con buscar caminos que hagan posible dirimir la gestión entre la descentralización, la autonomía y la capacidad técnica.

En ese sentido, la educación rural, y especialmente la educación media, no puede ser una tarea de los ministerios de educación o de los niveles administrativos regionales en cada país. Al contrario, debe ser un esfuerzo conjunto del gobierno, la comunidad, el sector productivo y los gremios económicos para apoyar las iniciativas productivas, investigativas y comunitarias de los estudiantes. Solo puede retenerse a esta población en el sistema educativo y en los territorios si se logra que muchos jóvenes no salgan a competir por un empleo.

- *Invertir más y mejor en educación rural*

A pesar de que se cuenta con sólidos marcos de política y un compendio de experiencias exitosas de educación rural que abarcan la secundaria alta, el logro de una trayectoria completa para todos las y los jóvenes (es decir, la universalización de la secundaria) es un reto que está lejos de alcanzarse en la región. Esto da lugar a profundizar sobre el peso que tiene el financiamiento en este desafío, especialmente cuando aún en la mayoría de los países no ha sido posible garantizar las condiciones mínimas para el acceso y la permanencia educativa.

En este sentido, es necesario promover una mayor investigación sobre el financiamiento de la educación, los costos educativos y las

condiciones mínimas necesarias para la calidad, equidad e inclusión educativa. Atañe, entonces, profundizar en el establecimiento de marcos de financiamiento de la educación de corto, mediano y largo plazo. Para ello se requiere partir de instrumentos que permitan de manera prospectiva dimensionar la escala y profundidad del cambio que se requiere lograr en cada país y su costo financiero.

Una muestra de ello es el el CAQi (Costo Estudiantil - Calidad Inicial) de Brasil, un indicador que muestra cuánto se debe invertir por año por estudiante en cada etapa y modalidad de la educación inicial, bajo un criterio de calidad soportado en el derecho a la educación. Esta iniciativa, impulsada a través de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), es modelo en la región y se ha buscado que sirva para soportar las propuestas de política pública relacionadas con el financiamiento educativo.

# 7. Referencias bibliográficas

Acosta, F. (2019). *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina*. IIPE UNESCO.

Acosta Valdeleón, W., Pardo, Á., Catalina, N., Pérez Pérez, T., Vargas Rojas, A., y Cárdenas Sánchez, D. (2020). Liderazgo en la educación rural con enfoque territorial. Universidad de la Salle.

Agencia de renovación territorial [ART] (2022). Así avanza el PDET. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/

——————— (2021). Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta. https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?id=322

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020). Apoyo para la mejora de las trayectorias educativas en zonas rurales focalizadas. Perfil de Proyecto: CO-L1229. https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-896476866-23

——————— (2021). Hablemos de Política Educativa América Latina y el Caribe. Estudiantes desvinculados: los costos reales de la pandemia. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hablemos-de-politica-educativa-10---Estudiantes-desvinculados-los-costos-reales-de-la-pandemia.pdf

——————— (2022a). Apoyo para la mejora de las trayectorias educativas en zonas rurales focalizadas. PMR Public Report. https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-522669563-41015

——————— (2022b). Centro de Información para la Mejora de Aprendizajes [Cima]. https://cima.iadb.org/index.php/es/regional-overview/coverage/out-of-school-by-age

Celis, J. y Cuenca, A. (2016). La educación media en Colombia: una mirada al contexto internacional.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2022). CEPALSTAT. [Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas].

Departamento Nacional de Estadísticas [DANE]. (2018). Proyecciones y retroproyecciones de población con base CNPV 2018. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2022). Sistema Integrado de Información para el posconflicto. https://siipo.dnp.gov.co/

D' Alessandre, V. (2013). Soy lo que ves y no es. Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina. *Cuadernos SITEAL*.

Galván, L. (2020). Educación rural en América Latina: escenarios, tendencias y horizontes de investigación. *Márgenes Revista de Educación de la Universidad de Málaga. 1(2)*, 48-69.

Guerrero, G. (2018). Evaluación del diseño e implementación de las formas de atención diversificada en el nivel de educación secundaria de la educación básica regular en el ámbito rural (FAD). Informe final: Proyecto FORGE. http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Evaluación%20de%20las%20FAD.pdf

Grade. (2022). Cifras sobre la Educación Rural en el Perú. http://www.grade.org.pe/creer/educacion-rural-en-el-peru/cifras/

Instituto Nacional de Estadística del Perú. (2022). Estadísticas de Educación. https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/education/

Juárez Bolaños, D., Olmos, A. E., y Ríos-Osorio, E. (2020). *Educación en territorios rurales de Iberoamérica*. Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente.

Ley de Educación Nacional de 2006 [Argentina].

Ley General de Educación de 1994 [Colombia].

Mapa de Políticas Educativas en América Latina [MAPEAL] (2017). Centro Rurales de Formación de Alternancia, Perú. Septiembre 2022. http://mapeal.cippec.org/?page_id=2542

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Argentina (2019). Secundaria rural 2030. Documento marco.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia [MEN]. (2015). Colombia territorio rural: apuesta por una política educativa para el campo.

——————— (2021). Plan especial de educación rural hacia el desarrollo rural y la construcción de paz.

——————— (2022a). Nota Técnica Más y mejor educación rural: avances hacia una política pública para la educación en las ruralidades de Colombia.

——————— (2022b). La Educación es de todos, Informe de Empalme Ministerio de Educación Nacional 2018-2022.

——————— (2022c). Visor Coberturas brutas y netas; Visor deserción; Visor Trayectorias Educativas Completas.

Ministerio Educación del Perú [MINEDU]. (2018). Decreto supremo 013-2018-MINEDU. Aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.

——————— (2019). Política Nacional de Juventud. Secretaría Nacional de la Juventud.

——————— (2020). Decreto Supremo que aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.

——————— (2021). Informe de evaluación de implementación. Política de atención educativa para la población de ámbitos rurales.

Molina, M. C., y Hage, S. M. (2015). Política de formação de educadores do campo no contexto da expansão da educação superior. *Revista Educação em questão, 51*(37), 121-146.

Montero, C., Oliart, P., Ames, P., Cabrera, Z., y Uccelli, F. (2001). La escuela rural: modalidades y prioridades de intervención.

Mora, L. (2020). Educación rural en América Latina Escenarios, tendencias y horizontes de investigación. *Márgenes. Revista de Educación de la Universidad de Málaga, 1(2)*, 48-69.

Paz, A. C. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *Gobierno Nacional de Colombia.*

Programa Nacional de Educación para la Paz [Educapaz, 2020]. Nueve lecciones para la transformación de la Educación y la Construcción de Paz en los territorios rurales (no publicado).

Restrepo, C. (2006). Educación media rural, perspectivas en clave histórica. *Revista Colombiana de Educación*, 51, 102-137.

SITEAL. *(2022). Indicadores estadísticos.* *https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores*

Turbay Restrepo, C. (2006). Educación media rural, perspectivas en clave histórica.

UNESCO (2022). Horizontes: Programa de educación secundaria rural. Año 2021.

UNICEF y FLACSO (2020). *Mapa de la educación secundaria rural en la Argentina: modelos institucionales y desafíos.*

World Bank Group. (2014). Argentina - Rural Education Improvement Project – Promer. http://documents.worldbank.org/curated/en/179951475112526940/Argentina-Rural-Education-Improvement-Project-Promer

——————— (2022). *Argentina - Second Rural Education Improvement Project.* *http://documents.worldbank.org/curated/en/507921656601050518/Argentina-Second-Rural-Education-Improvement-Project*

unesco

Instituto Internacional de
Planejamento Educacional