

# LA ESCUELA RURAL. EDUCACION PARA LA COMUNIDAD ... SIN LA COMUNIDAD.<sup>1</sup>

Luis Pérez Miguel\*

## Resumen

**E**n un momento en que El Salvador está sentando las bases de una sociedad más participativa y democrática, es necesario devolver a la escuela su carácter de institución de la sociedad civil; redefinir su papel en relación a la comunidad, el departamento, el país; redefinir su función como instancia de debate, discusión, concertación, etc. En este sentido, la escuela puede llegar a ser un espacio para la democratización de las condiciones sociales.

*La revisión y redefinición de este carácter mediador de la escuela entre el Estado y la comunidad, va a facilitar la necesaria profesionalización institucional del Ministerio como sistema y de la escuela como espacio de acción educativa.*

## 1. Introducción

**A**ctualmente la preocupación fundamental del sistema educativo es la educación básica. Esto se puede constatar tanto en el discurso teórico de los representantes del Ministerio de Educación: "La preocupación prioritaria del Ministerio de Educación ha sido atender durante este tiempo la educación inicial, parvularia y

---

\* Investigador del Departamento de Educación de la UCA.

básica, en nuestro país, dado que constituye la base fundamental para el desarrollo cultural-social y económico de futuro de El Salvador".<sup>2</sup>, como en sus acciones concretas: el 77.7% de los alumnos pertenecen a educación básica, el 65.5% de los centros son de básica, los principales programas (EDUCO, SABE) están dirigidos a la básica, etc.

Esta preocupación ministerial está orientada al avance y expansión del sistema, fundamentalmente en las áreas rurales, a través del Programa EDUCO, y al mejoramiento de la calidad educativa a nivel nacional, mediante el Proyecto SABE.

Desde esta perspectiva, la escuela se convierte en "la razón de ser" del sistema educativo y la escuela rural en la punta de lanza de dicho sistema. La inauguración de una escuela supone el avance del sistema, la clausura, su retroceso.

Sin embargo, en el caso de las escuelas rurales se observan graves desequilibrios y deficiencias, contradictorios con el nivel de esfuerzo realizado: el área rural tiene el mayor número de alumnos y los más bajos índices de asistencia escolar, el mayor número de maestros y los menores niveles de horas/clase, el mayor número de escuelas y el menor número de aulas, etc.

Una de las causas principales (a la par que consecuencia) de estos desequilibrios es la escasa participación popular en la escuela. La importancia de la participación popular en los procesos educativos está adquiriendo cada vez mayor relieve, sobre todo a raíz de las nuevas visiones de desarrollo humano.

Según el último Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hasta ahora se ha venido insistiendo en el desarrollo *del* pueblo (inversión en capacidades humanas, sea en educación o en salud o en aptitudes, para que la gente pueda trabajar) y *para* el pueblo (asegurando el reparto amplio y justo del crecimiento económico generado por el desarrollo), sin embargo ahora es necesario insistir en el desarrollo *por* el pueblo, es decir, hacer que todos tengan la oportunidad de participar.

Para esta visión de desarrollo, generada ante la constatación de que es posible crecimiento económico sin participación, es decir,

que el crecimiento económico en la actualidad beneficia a sectores sociales cada vez más pequeños y margina a sectores cada vez más grandes, el criterio decisivo de evaluación de instituciones, programas, proyectos, etc. es su grado de satisfacción de las aspiraciones populares. La escuela rural, como institución y como parte del sistema educativo, ha de enfrentar la pregunta sobre el grado en que satisface las auténticas aspiraciones de la sociedad rural.

La importancia y necesidad de la participación popular en los procesos educativos ha sido también resaltada por la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos, realizada en Jontiem, Tailandia, del 5 al 9 de Marzo de 1990, bajo el auspicio de UNICEF, UNESCO, PNUD y el Banco Mundial.

En dicha Conferencia, aparte de la introducción del concepto de *Necesidades Básicas de Aprendizaje*,<sup>3</sup> orientadas al aprendizaje efectivos de "conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores", el concepto de *Educación para Todos* adquiere una nueva dimensión puesto que ya no se trata únicamente de que la educación alcance a todos, incluidos los más alejados, sino de que los participantes principales de los procesos educativos sean los sectores tradicionalmente marginados, y hoy los principales afectados por las políticas de ajuste.

Para ello, la educación básica ha de proporcionar "a los pobres y a los desposeídos lo indispensable para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, eliminar las fuentes de la desubicación y la desventaja social", y en último término, "evitar un mundo en el que sólo una élite pueda vivir con salud, seguridad y prosperidad".<sup>4</sup>

En base a estas concepciones, uno de nuestros propósitos es responder a la pregunta sobre la forma en que la población rural participa en la escuela, por qué lo hace o por qué no lo hace, hasta dónde llega su influencia en la toma de decisiones educativas, etc. En definitiva, se trata de saber si la forma y el nivel de participación existente en la escuela aumenta o disminuye la capacidad de la comunidad rural de controlar sus vidas.

## 2. Comunidad rural. Conflicto y visión de la escuela

Los procesos socioeconómicos vividos por la población rural en las últimas décadas y sus consecuencias para la vida cotidiana

apuntan a la definición de una serie de situaciones objetivamente conflictivas.<sup>5</sup>

**i. La valoración de la tierra como fuente de seguridad y su inaccesibilidad.**

Cualquier término que utilicemos para referirnos a la comunidad rural (campesinado, agro, sociedad rural, etc.) hace referencia al "problema de la tierra". Y es el problema de la tierra, es decir, su posesión o no, el problema fundamental no sólo del campo, sino de la sociedad salvadoreña.

Desde la extinción de los éjidos indígenas hasta nuestros días, las familias sin tierra han crecido constantemente. Según datos oficiales,<sup>6</sup> mientras en 1961 el 19.8 por ciento de las familias campesinas no tenían tierras, en 1975 éstas familias eran ya el 41.1 por ciento. Ni la Reforma Agraria ni los Acuerdos de Paz han modificado esta estructura de posesión ni, en consecuencia, esta tendencia al empobrecimiento de las familias campesinas.

Consecuencia de la inaccesibilidad de la tierra es la constante movilidad territorial de las familias rurales pobres, característica del modelo agro-exportador. Inicialmente fueron los habitantes de las tierras altas los que tuvieron que emigrar a las ciudades y a la costa ante la creciente utilización de las tierras para cafetales; después, el cultivo del algodón los obligó a emigrar nuevamente; "por último, la siembra de caña se efectúa en las zonas geográficas ubicadas entre las fronteras agrícolas de las zonas cafetaleras y algodonerías, lo que viene a incrementar la emigración rural hacia los núcleos urbanos y a generar una mayor disminución de las tierras dedicadas al cultivo de cereales, hortalizas y legumbres".<sup>7</sup>

Principal resultado de esta inaccesibilidad de la tierra es la pobreza generalizada. La participación de las familias sin tierras en el ingreso nacional ha disminuido drásticamente. Para 1975 el 41.1 por ciento de las familias sin tierra tenían la misma participación en el ingreso nacional (15.4%) que el 0.2 por ciento de las familias con grandes fincas. Actualmente, más de la mitad (56%) de las familias rurales se encuentra en situación de pobreza y el 14 por ciento de ellas en condiciones de pobreza extrema, es decir, sin ingresos suficientes para conseguir alimentos.

La ocupación principal, la agricultura, se realiza en tierras que generalmente no son propias sino arrendadas, con empleo temporal, básicamente en las épocas de corta, trabajando como jornaleros, y en consecuencia, con ingresos temporales y de subsistencia.

Un reciente estudio<sup>8</sup> realizado con familias campesinas en extrema pobreza señala que un 64.2 por ciento de los jefes de familia tiene la misma ocupación u oficio que realizaron sus padres, lo que muestra una importante ausencia de movilidad ocupacional, y en consecuencia de movilidad social, en la mayoría de las familias pobres rurales.

**ii. La presencia de modelos organizativos en los que se participa necesariamente y que son extraños a los habituales.**

La consolidación de instituciones sociales como la hacienda y el colonato generaron una serie de valores (patriarcalismo, patrimonialismo y machismo) como rasgos característicos de los propietarios de las haciendas, que a su vez fueron asimilados como patrones de comportamiento por las mayorías sociales del país, entre ellos el campesinado.

A pesar de que el proceso de Reforma Agraria no ha producido cambios en cuanto a la tenencia de la tierra, sí los ha generado en cuanto a la forma organizativa rural. La estructura social y laboral de la hacienda, con relaciones de tipo señorial y autoritario, es sustituida por la cooperativa, en la que las relaciones tienen carácter democrático y participativo. Esta nueva forma de organización y producción, en principio ajena a la costumbres rurales, ha requerido de importantes modificaciones en la forma de pensar y en el comportamiento del campesino.

Igualmente, las formas socio-organizativas desarrolladas durante el periodo de guerra, tanto en la población que permaneció en las zonas de control de la guerrilla como en la población refugiada en Honduras y posteriormente repatriada, han potenciado otro tipo de valores (desde formas de tenencia de la tierra a métodos de participación comunal), distintos de los propiciados por la hacienda y por las cooperativas del sector reformado.

Estas nuevas formas de organización en las que se participa necesariamente, van acompañadas de la aparición en el medio ru-

ral de otras organizaciones e instituciones nuevas (iglesias, bancos, agroindustrias, casas comerciales, algunos servicios, etc.) que se hacen cada vez más presentes en las actividades sociales y, en consecuencia, en la vida del campesino.

**iii. La visibilidad de bienes materiales y no materiales valorados y ausentes, cuya obtención implica desarraigo.**

Entre los indicadores de la pobreza rural destacan: la desnutrición, que afecta a más de la mitad de los niños menores de 5 años; el bajo consumo de calorías, un promedio de 1.806, cuando el mínimo requerido es de 2.189, siendo uno de los niveles más bajos de Latinoamérica; la falta de energía eléctrica, que sólo llega a las viviendas que están a la orilla de las carreteras principales; el agua potable, que en el área rural solamente llega al 43.1 por ciento de los hogares, mientras que en el área urbana llega al 71.6 por ciento; las letrinas, de las que en la zona rural sólo dispone el 33.9 por ciento de las viviendas, mientras que en las zonas urbanas dispone de ellas el 84 por ciento; etc.

La comparación de esta doble realidad va creando en el campesino la percepción de su propia circunstancia como carencia, ausencia, hueco, necesidad. Esta necesidad va adquiriendo cada vez mayor importancia y acaba convirtiéndose en el centro alrededor del cual todo gira. La realidad rural aparece así organizada alrededor no de un polo que la dinamice o una piedra angular que la sostenga, sino alrededor de un foco de fuga.

La ciudad aparece, frente a la necesidad del medio rural, como el ámbito de satisfacción de tales necesidades. Obtener bienes, vender productos, adquirir conocimiento y experiencia, etc. sólo es posible hacerlo saliendo del medio rural, desarraigándose.

**iv. La necesidad de desarrollar estrategias que posibiliten la subsistencia de la familia y afirmen los lazos que ella origina, lo que requiere comportamientos que conducen a su desarticulación o fragmentación, como las migraciones temporales o permanentes.**

En El Salvador el fenómeno de las migraciones tiene especial importancia. Casi la quinta parte de la población, es decir, aproximadamente un millón de salvadoreños, residen en el extran-

jero y en su mayoría proceden de las zonas rurales. Esto supone que una buena parte de las familias rurales mantiene comunicación más o menos frecuente con parientes que se desenvuelven en un modo de vida urbano y en otra realidad cultural.

En qué medida la correspondencia, las visitas, las remesas de dinero, afectan el sistema de valores de la población que permanece en el campo es difícil de determinar, sin embargo es fácil percibir que un mensaje básico es que la migración es posible y que las mejores perspectivas están fuera del campo.

Por otro lado, las migraciones temporales suponen también impacto en la familia rural. Los viajes cada vez más frecuentes y las estancias cada vez más largas de uno o varios miembros de la familia a la ciudad van contribuyendo a la modificación de los comportamientos y patrones de conducta de los campesinos, de su propia visión de la casa, familia, la esposa o el esposo, los hijos, etc.

Cada vez más frecuente es también la migración temporal a los núcleos urbanos para emplearse como asalariados/as y poder así pagar los créditos adquiridos en la compra de insumos agrícolas (abonos, semillas, etc.). Estas migraciones no sólo ponen de manifiesto la escasa rentabilidad de la producción, sino que tienen un fuerte impacto en la visión de sí mismo, la familia, la vivienda, etc.

Estas migraciones conllevan otra nueva contradicción, como es:

- v. **El aumento de la importancia de la figura femenina a través de sus migraciones tempranas hacia la ciudad o de hacerse cargo de la explotación familiar durante las migraciones temporales de los varones y la persistencia de su situación subordinada.**

**E**n resumen, "la falta de condiciones económicas, la incesante lucha por la subsistencia, la ausencia de oportunidades confinan a una y otra generación al desempeño de los roles ocupacionales tradicionales, configurándose así situaciones sociales de 'status adscrito' y lo que es peor aún, en condiciones progresivas de franco deterioro, ya que el 29 por ciento de los entrevistados consideró que el oficio desarrollado por sus padres era mejor que el suyo".<sup>9</sup>

Esta ausencia de movilidad ocupacional y la percepción que de ella tienen los campesinos significa por un lado, que no existe para

la población rural posibilidad de ascenso en la estructura ocupacional ni en la estructura social; y por otro, que el campesino tiene una percepción negativa de su propio status, es decir, se percibe a sí mismo como destinado a ir "cada día peor".

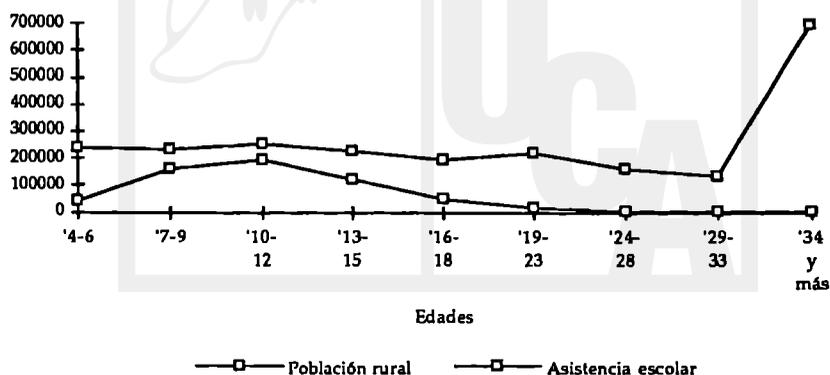
La falta de oportunidades en el campo supone que para las familias rurales cualquier cambio o mejora en su situación pasa necesariamente por el abandono del campo. Sólo la ciudad se ofrece como alternativa a su incesante empobrecimiento.

### 3. Comunidad rural, demandas de educación y visión de la escuela.

Ante esta situación surgen al menos dos preguntas: ¿por qué y para qué la familia rural envía a sus hijos a la escuela? y ¿en qué manera la familia rural condiciona la participación de sus hijos en la escuela?.

La primera pregunta hace referencia a los motivos por los que la familia rural envía a los hijos a la escuela y los objetivos que persigue con ello. Es conveniente, al abordar este punto, tener presente que la escuela, a pesar de sus deficiencias y limitaciones, es una realidad, es decir, es una institución que está en las comunidades, que interactúa con la comunidad y que mal que bien cumple una función.

Gráf. 1: Población rural por asistencia escolar. (1992)



La Gráfica 1 muestra la población rural que asiste a la escuela y tiene, en consecuencia, dos posibles lecturas: una, que en el medio rural se está lejos de cumplir con el mandato constitucional de educación para todos, dado el alto porcentaje de población en edad escolar que queda fuera del sistema (entre los 4 y los 19 años únicamente la mitad [52%] asiste a la escuela); y otra, que en la población rural hay un número importante de personas que asisten a la escuela en todas las edades y en el caso de las personas con edades comprendidas entre siete y catorce años la asistencia es mayor que la inasistencia. Nos interesa ahora centrarnos en esta segunda lectura.

En términos generales, en el área rural, los padres envían a sus hijos a la escuela *para que aprendan a leer, escribir y las cuatro operaciones básicas*: "Que aprendan a contar y firmar para que no los engañen", "que no tengan la misma suerte que nosotros". Pero esta necesidad de aprender genera a su vez una nueva situación conflictiva: Por un lado se reconoce la necesidad de la escuela y de la enseñanza que imparte y por otro, se constata que la adquisición de los conocimientos que ofrece promueve y tiene como consecuencia el abandono del medio rural.

La "superioridad personal" otorgada por la adquisición de conocimientos escolares está íntimamente ligada a la percepción que el campesino tiene de sí mismo y su entorno. Anteriormente hemos señalado que el campesino se ve inmerso en un continuado proceso de deterioro económico y social del que también forma parte la "ignorancia" en que vive.

Esta situación vital conlleva la percepción de la educación como carencia, como ausencia que contribuye a que su vida sea más difícil. Por eso, "*salir de la ignorancia*", está relacionado con "*conseguir trabajo mejor remunerado y menos agotador*", "*evitar el sufrimiento del trabajo del campo*", que es percibido y descrito como exhaustivo, mal pagado y monótono. En consecuencia, la escuela es un medio para mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, esta visión supone una nueva situación contradictoria. Por un lado, la mejora de las condiciones de vida que ofrece la escuela es un bien diferido, no inmediato, que requiere años de dedicación y esfuerzo; por otro, las necesidades inmediatas de la subsistencia impiden dedicar a la escuela el tiempo y los esfuerzos

necesarios para conseguir los beneficios que proporciona. La familia rural se ve así envuelta en un dilema de difícil solución: querer lo mejor para los hijos, lo que supone su asistencia a la escuela, y tener que disponer de ellos para solucionar el problema diario de la subsistencia, lo que supone generalmente que no puedan asistir a la escuela.

Otro conjunto de motivos por los que se envía a los hijos a la escuela están relacionados con la asimilación de patrones culturales ajenos a su medio, pero percibidos como los "adecuados". Cuando los padres de familia afirman que envían a sus hijos e hijas a la escuela para "*civilizarse*", "*hacerse buenos hombres*" o "*aprender a tratar a las personas*", están afirmando o que ellos no están "civilizados" o que su civilización no es la adecuada. La escuela se convierte así en el medio de acceso a otra civilización distinta... pero adecuada.

Los padres también señalaban otros motivos relacionados con el deseo de aprender ("*como fuente de información*"). Sin embargo, este deseo de aprender se encuentra mediatizado por factores ajenos a la escuela y relacionados con sus condiciones de subsistencia. Así, según los padres de familia, ellos no pueden aprender "*por tener otras preocupaciones en la cabeza*", los niños no hacen las tareas porque tienen que trabajar, o porque no tienen quién los oriente, ya que los padres no tienen capacidad para hacerlo.

Para responder a la pregunta sobre la manera en que la familia condiciona la participación de sus hijos en la escuela, hemos de tener en cuenta las condiciones en que se desarrolla la vida del niño rural. Fundamentalmente en las familias rurales ubicadas en la extrema pobreza, *el niño es desde muy temprana edad un trabajador* más que ha de contribuir a la subsistencia del grupo familiar.

A partir de los 4-5 años el niño y la niña comienzan a asumir diversas responsabilidades tanto en el ámbito laboral: trabajo en la tierra, cuidado de los animales, trabajo en épocas de siembra y de corta, etc.; como no laboral: cuidado de la casa en ausencia de los padres, cuidado de los hermanos pequeños, ciertas compras, acarreo de agua, etc. Como consecuencia, el trabajo y las responsabilidades del hogar determinan su asistencia o no a la escuela. Esto hace que generalmente inicien el año escolar pero en los períodos de siembra y cosecha se vean obligados a no seguir asistiendo pues

los ocupan para llevar el almuerzo a sus padres, acarrear agua, u otras labores en el campo y en la casa.

Los *bajos ingresos económicos* impiden financiar el estudio de sus hijos. En las familias numerosas, sólo algunos hijos logran estudiar, ya que los recursos no alcanzan para todos. Entre los costos económicos de la escuela mencionan el transporte, los materiales, las cuotas sociales, el número de hijos en edad escolar, etc.

Otro de los motivos para no enviar a sus hijos a la escuela es el relativo a las *distancias* que deben recorrer para llegar hasta ella, pues a veces la escuela más cercana queda entre los 2 y los 7 kms. de distancia, lo que supone riesgos de accidentes, asaltos y violaciones. Estas razones manifestadas por los padres de familia coinciden básicamente con los motivos de no asistencia a clase identificados a nivel nacional en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992.

En estas estadísticas existe otro motivo relevante de la no asistencia a la escuela, como es la *falta de interés* por la misma. Este motivo resulta lógico si tenemos en cuenta que la escuela no contribuye a solucionar en forma directa los problemas de la subsistencia y que los contenidos que transmite no suelen estar relacionados con la vida diaria.

**Tabla 1: Poblacion rural de 4 años y mas que no estudia por motivo de no asistencia a clase segun grupos de edad.**

Grupo Edad	Total	Trabajo	Escuela distante	Falta de recursos	No le interesa	Oficios doméstic.	Otros
Total	1,771,584 (100%)	455,196 (25.7%)	77,248 (4.4%)	357,115 (20.2%)	315,071 (17.8%)	273,122 (15.4%)	293,832 (16.6%)
4-6	11.1%	0.0%	19.8%	6.7%	7.1%	0.1%	46.1%
7-9	4.4%	0.1%	9.0%	7.2%	3.9%	0.5%	10.5%
10-12	3.4%	1.1%	5.7%	6.5%	4.1%	1.2%	4.2%
13-15	6.1%	3.9%	6.9%	9.0%	9.2%	4.2%	4.5%
16-18	8.0%	9.0%	7.4%	8.8%	11.3%	7.1%	3.1%
19-23	11.5%	14.1%	8.3%	11.1%	11.8%	15.5%	4.5%
24-28	8.8%	12.6%	6.3%	7.6%	7.2%	12.8%	3.1%
29-33	7.6%	10.5%	5.2%	6.8%	5.8%	12.3%	2.1%
34 +	39.0%	48.7%	31.5%	36.3%	39.7%	46.2%	21.8%

FUENTE: MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992

#### 4. La escuela rural. Símbolo y realidad.

**D**os son los aspectos a considerar en este momento sobre la escuela rural: por un lado, la posición que ocupa en el sistema educativo y las relaciones que establece tanto hacia dentro como hacia fuera del sistema, y por otro, el rendimiento del sistema educativo a través de la escuela, es decir, la cobertura, eficiencia interna, condiciones de la infraestructura escolar, recurso humano, etc.

##### 4.1. La escuela rural como parte del sistema educativo

**E**n cuanto sistema de posiciones, la escuela rural es el punto terminal de un sistema, el educativo, en el que el grado de participación de habitantes de las zonas rurales, es nulo o si se prefiere, pasivo.

Como todo sistema, el sistema organizativo escolar tiene varios niveles: el político, que se refiere al nivel de decisión,<sup>10</sup> y el técnico-administrativo, que se refiere al nivel de ejecución de las políticas.<sup>11</sup>

En la medida que un sector social se acerca-aleja de los niveles de decisión, sus demandas y su grado de participación en el sistema varían. Esto significa que las demandas educativas de los sectores sociales están directamente relacionadas con la posición que ocupan dentro del sistema, de manera que si se relacionan o ubican en los niveles de decisión, sus demandas estarán dirigidas a la preparación para la toma de decisiones, mientras que si se ubican en el nivel de "beneficiarios o usuarios", sus demandas estarán orientadas básicamente a la obtención de lo que el servicio les ofrece.

La participación de la comunidad rural, sobre todo de los sectores rurales más pobres, en los niveles político y técnico-administrativo es nula, ya que se encuentra alejada de los centros de decisión tanto a nivel geográfico (metrópoli-periferia), como a nivel de status (clase social dominada). En consecuencia, sus demandas educativas serán mínimas, acordes a su nivel de participación, y su relación con la escuela será limitada. Los datos de la participación en el sistema según el nivel económico y la zona de residencia son a la vez reflejo y refuerzo de esta situación.

La escuela, especialmente la escuela rural, se convierte así, y paradójicamente, en "razón de ser" y "punto terminal" del sistema

educativo. Esta posición determina su orientación y actividades. La orientación viene marcada por los objetivos y las actividades (aparte de las realizadas "intramuros") por las relaciones. Relaciones al interior del sistema, con los otros niveles de la organización y hacia fuera del sistema, con los actores sociales que la rodean.

La definición de la orientación e intencionalidad de la escuela, es decir, de sus Objetivos, es realizada por los niveles superiores, centrales y urbanos, y muy alejados de la problemática rural. Por este origen, los objetivos tienen un considerable grado de generalización (sirven para toda la nación y todo momento), responden a un modelo de sociedad urbano y tienen carácter normativo, es decir, su cumplimiento y logro es obligación de todos.

En base a estas características, es función de los maestros alcanzar unos Objetivos que generalmente no conocen y que, aunque les conozcan, su nivel de generalización no les permite contrastarlos con su realidad ni con su práctica, lo que en último término supone la pérdida de perspectiva de la labor docente.

En un Encuentro de Educadores Rurales en el que participaron maestros y educadores de organismos no gubernamentales, al analizar los objetivos escolares, se puso de manifiesto la diferencia existente entre las escuelas del sistema oficial y las escuelas dirigidas por ONG's.

Mientras para las primeras los objetivos son definidos por el Ministerio y los maestros simplemente los ejecutan, para las segundas, aún en el caso de que desarrollen los programas oficiales, existen mayores posibilidades de definir los objetivos en base a las necesidades e intereses de alumnos, maestros y comunidad. Esto hace que, por ejemplo, los educadores de organismos no gubernamentales sean generalmente más conscientes de los objetivos que su escuela persigue.

Desde esta perspectiva, los actuales procesos de descentralización pueden contribuir a subsanar este problema sólo en la medida que no se trate de una simple "desconcentración" administrativa, sino que supongan una mayor capacidad de toma de decisiones por parte de los niveles más bajos del sistema.

En cuanto a las relaciones con el resto de los niveles del sistema

y la forma como las establece, según los maestros, actualmente se está tratando de que exista mayor relación a través del sistema de supervisión. Sin embargo, la relación no se hace con el fin de contribuir a la solución de los problemas de las escuelas, sino como medio de comunicación de las disposiciones del nivel central.

Por lo que se refiere a las relaciones que mantiene la escuela hacia fuera del sistema, una primera apreciación es que el tipo y número de relaciones que la escuela establece dependen de las decisiones adoptadas a nivel central. Es ahí donde se define con quién se colabora y para hacer qué. Así, la mayoría de las relaciones se establecen con otros organismos gubernamentales nacionales (Ministerio de Salud, F.I.S. y M.O.P., sobre todo) y locales (Alcaldías), o con organismos internacionales en el marco de proyectos de cooperación (UNESCO, PMA, ..)

En consecuencia, las relaciones de las escuelas obedecen a decisiones de los niveles superiores y son para la realización de proyectos de interés para dichos niveles, cuyos resultados no suponen modificación alguna en la actividad diaria de las escuelas.

En el caso de las escuelas dependientes de ONG's, aunque las relaciones tienen otra dirección (en esta ocasión, la relación ausente es con el Ministerio de Educación), el esquema es el mismo: no es el Ministerio, sino la ONG o en ocasiones un determinado partido político quienes definen el marco de relaciones que debe tener la escuela.

La relación con la directiva comunal se realiza generalmente a través de las sociedades de padres de familia, en muy pocos casos es directa, y suele estar relacionada con la ejecución de obras en la escuela (cerco, puente en la quebrada, arreglo de la calle, etc.) que se presentan y consideran como de beneficio comunal. En el caso de las escuelas dependientes de ONG's la relación con la directiva es mayor ya que suele ser requisito para la ejecución del proyecto y suele existir cierto grado de identidad política y/o religiosa.

Un gran ausente en las relaciones de las escuelas son las relaciones con otras experiencias educativas. Las escuelas rurales tanto públicas como privadas no suelen mantener este tipo de contactos. En las comunidades suelen desarrollarse diversas actividades educativas: alfabetización, salud, capacitación laboral, higiene ambiental,

organizanización comunal, etc. con las que la escuela no establece ningún vínculo. La única relación significativa parece ser la establecida con el Ministerio de Salud para la capacitación en "Educación en población" y "Planificación familiar".

El mayor esfuerzo que actualmente se está realizando en la educación básica es el Programa EDUCO, Educación con Participación de la Comunidad, que tiene como uno de sus principales objetivos la ampliación de la cobertura educativa rural a través de la mayor participación comunitaria. Para ello, se crean los ACE, Asociaciones Comunales de Educación, promovidas y financiadas por el Ministerio de Educación y formadas por padres de familia básicamente, aunque existe la posibilidad de que se incorporen a las mismas líderes comunales, docentes, promotores.

A pesar de la cantidad de esfuerzos y recursos económicos invertidos hasta ahora en el Programa, los resultados en cuanto a participación comunitaria no parecen muy alentadores. En la "EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EDUCO. Periodo Julio 1991-Septiembre 1992", realizada por el consultor Hugo Díaz Díaz, se encontró que:

- La participación comunitaria en EDUCO es reducida y no hay un proceso educativo que trascienda del aula.
- La ACE está definiendo una forma de organización única que puede estar rompiendo o afectando al sistema de trabajo adoptado por la comunidad.
- En algunas comunidades sólo son los miembros de la ACE quienes están motivados y capacitados para trabajar en el programa, no así el resto de la comunidad, corriéndose el riesgo de no poder trascender al cambiar de representantes.
- La escuela de padres no ha funcionado: el concepto corresponde a Escuela de Educación Comunal, que es mucho más amplio de lo que EDUCO pretende lograr por ahora. Al maestro se le ha dado esta responsabilidad sin el suficiente adiestramiento, no ha sido formado para esto y requiere del apoyo de otros profesionales.
- En el caso de escuelas ampliadas, hay dificultades para EDUCO, por celos de parte del sindicato [de maestros]. Funcionan dos sistemas el oficial tradicional y el oficial tipo EDUCO.
- En algunas comunidades el programa ha sido impuesto.

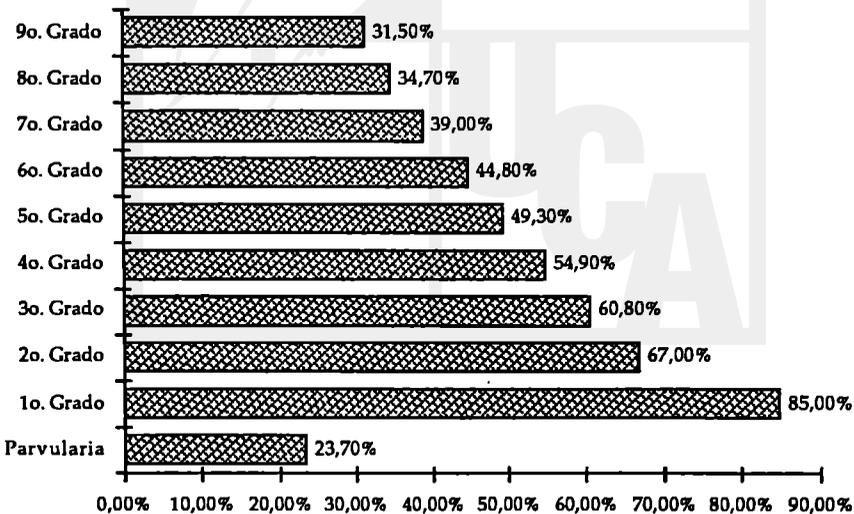
En conclusión, "debido a lo reciente de la experiencia, este acelerado desarrollo plantea dudas sobre la solidez o consolidación del programa. ... los logros en cuanto a la capacidad organizativa y de movilización de los recursos de las ACE son todavía muy limitados. Pareciera que ha pesado más la intención de ensayar una estrategia de privatización de la educación, en donde la comunidad y no el Estado asume el papel de empleador".<sup>12</sup>

## 4.2. Rendimiento del sistema.

### 4.2.1. Matrícula y cobertura

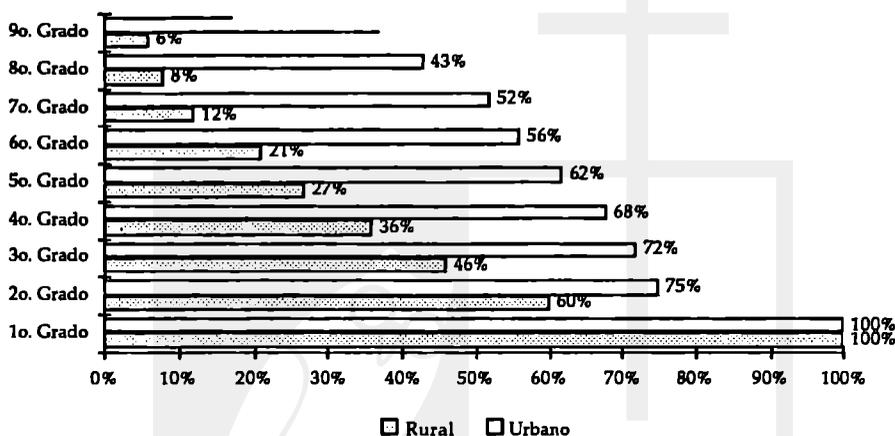
La pirámide de la matrícula escolar muestra que a medida que se asciende en la escala el porcentaje de población atendida por el sistema educativo es menor. En lo que se refiere a Educación Básica, la matrícula de primer grado cubre el 85 por ciento de la población de esa edad y la matrícula de noveno grado únicamente el 31.53 por ciento. Este fuerte descenso de la matrícula revela tanto la escasa cobertura y posibilidad de acceso, como la poca capacidad de retención del sistema escolar.

Gráf. 2: Probabilidad de acceso a la escuela según edad.



Sin embargo, esta situación se torna más preocupante en el medio rural, en el que apenas siete (66%) de cada diez niños entre 7 y 15 años asisten a la escuela mientras que en la zona urbana asisten nueve (88%) de cada diez. Según los datos de matrícula escolar por zona, en el área rural la matrícula de noveno grado es apenas el 6.4 por ciento de la población matriculada en primer grado.

**Gráf. 3 Matrícula inicial de educación básica por zona (1992)**



Los motivos de esta escasa cobertura son tanto externos como internos al sistema educativo. Entre los motivos externos sobresale la condición económica: mientras casi la mitad (40%) de la población más pobre no asiste a la escuela, entre la población más rica apenas un 1 por ciento no asiste. Si a la condición económica se le añade la zona de residencia, la población que no asiste representa el 54.9 por ciento. Esto supone que el sistema escolar ejerce una función discriminatoria hacia los sectores de la población más desfavorecidos.

Entre las razones internas, se encuentra el hecho de que un alto porcentaje de escuelas rurales no ofrece educación básica completa, sino que, en el mejor de los casos, ofrecen hasta sexto grado, lo que establece una clara división en las posibilidades de continui-

dad de los estudios entre las zonas rurales y las urbanas. Como muestra la Tabla 2, el 80 por ciento de las escuelas rurales ofrecen hasta 6o. grado o menos, mientras que en la zona urbana la situación es la inversa: el 70 por ciento ofrece la básica completa (hasta 9o. grado)

**Tabla 2: Escuelas por sector y zona, según máximo grado atendido en magnitudes absolutas y relativas.**

Grados	Urbano			Rural			Total		
	N	%	Acum.	N.	%	Acumul.	N.	%	Acumul.
1o. Grado	3	0.4	0.4%	62	3.2%	3.2%	65	2.3%	2.3%
2o. Grado	8	1.0	1.4%	377	18.6%	21.8%	385	13.6%	15.9%
3o. Grado	6	0.7	2.1%	248	12.2%	34.0%	254	9.0%	24.9%
4o. Grado	10	1.2	3.3%	301	14.8%	48.8%	311	11.0%	35.9%
5o. Grado	11	1.4	4.7%	157	7.7%	56.5%	168	5.9%	41.8%
6o. Grado	154	19.3	24.0%	490	24.2%	80.7%	644	22.8%	64.6%
7o. Grado	31	3.9	27.9%	49	2.4%	83.1%	80	2.8%	67.4%
8o. Grado	20	2.5	30.4%	30	1.5%	84.6%	50	1.9%	69.3%
9o. Grado	556	69.6	100.0%	312	15.4%	100.0%	868	30.7%	100.0%

FUENTE: Diagnóstico de la Administración de los recursos del Ministerio de Educación de El Salvador. FUSADES. 1990.

#### 4.2.2. Las condiciones de las escuelas:

De las 3,630 escuelas públicas existentes en el país, el 74.3 por ciento se encuentran en la área rural. Esta zona es también la que cuenta con mayor número absoluto y relativo de escuelas cerradas. Asimismo, es en esta zona donde se ubica el mayor número de locales escolares, es decir, infraestructura y espacio físico en que funciona la escuela, y según el número de aulas, su tamaño promedio es tres veces menor que las de la zona urbana. El número de secciones es ligeramente superior en la zona rural, aunque varía significativamente su distribución según el grado.

**Tabla 3: Escuelas, locales, aulas y secciones, por zona.**

	Urbano		Rural		Total
Escuelas Públicas	933	25.2%	2,697	74.3%	3,630
Escuelas cerradas	29	5.0%	546	95.0%	575
Escuelas funcionando	904	29.6%	2,151	70.4%	3,055
Locales escolares	650	24.5%	2,015	75.5%	2,665
Aulas disponibles	7,978	50.6%	7,795	49.4%	15,773
Tamaño promedio (Aulas por local)	12.27		3.87		5.92
Secciones	12,398	49.6%	12,617	50.4%	25,015

FUENTE: Diagnóstico de la Administración de los recursos del Ministerio de Educación de El Salvador. FUSADES. 1990.

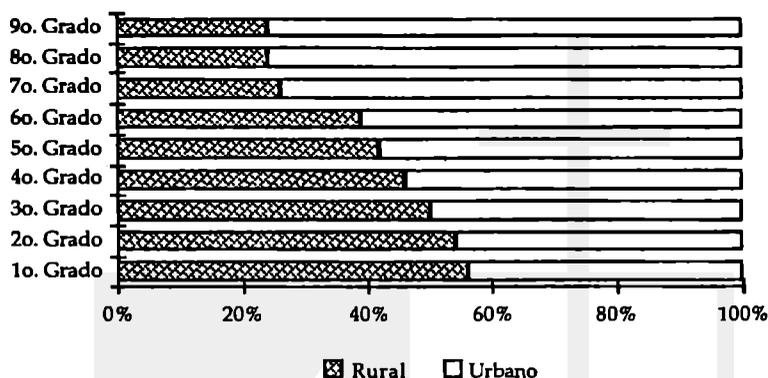
Las condiciones materiales de las escuelas ubicadas en estas zonas son precarias: Los locales son inadecuados, en ocasiones no tienen techos o paredes, ni servicios sanitarios, faltan aulas suficientes o son reducidas, el mobiliario y los pupitres están en mal estado, no hay cercos ni otros sistemas de seguridad por lo que son frecuentes los robos, faltan zonas de recreo, agua, luz, servicios sanitarios y personal de servicio. Para las reparaciones, la gestión en el Ministerio es excesivamente burocrática y éste sólo proporciona la mano de obra y la comunidad ha de poner los materiales, lo que en ocasiones supone dificultades añadidas.

Según una reciente evaluación efectuada por el Proyecto SABE: "En 5 de 17 escuelas visitadas (29.4%) no hay servicio de agua, con lo que el aseo personal y del ambiente no se fomenta en situaciones como estas. Las condiciones del ambiente físico del aula no son en varios casos los propios para la educación parvularia, afecta el tipo y condición de los pupitres y las interferencias, que indican precariedad de condiciones. A parvularia y primer grado se les adjudican las aulas en peores condiciones".

Según el número de secciones, el sistema cubre el 62.93 por ciento de las necesidades de infraestructura en la zona rural (en la zona urbana cubre el 83.75 por ciento). La importancia de este dato radica en que "la sección representa la integración de recursos humanos (docente-alumno-apoyo técnico y administrativo), espacio físico, material, equipo y curriculum diferenciado por grado y zona geográfica.

La sección es la unidad más simple que integra y representa el esfuerzo institucional, es decir es la célula del sistema educativo. Tiene la ventaja de representar simultáneamente la asignación en infraestructura, por suponer un aula, así como de funcionamiento.”<sup>13</sup>

**Gráf. 4: Composición porcentual de la oferta de secciones por grado según zona**



En lo que respecta a los materiales, hay escasez de papelería, equipo de laboratorio, bibliotecas, material deportivo, etc. En términos generales, las escuelas cuentan con Programas de Estudio, yeso y la canasta básica compuesta por diversos materiales para el maestro y los alumnos. Algunos maestros señalan que en los casos en que existe algún material, éste es inadecuado e insuficiente para impulsar la nueva metodología propuesta en el programa SABE.

Esta situación, unido al elevado número de alumnos por docente hace que las condiciones generales de la escuela sean definidas por muchos maestros como antipedagógicas.

#### 4.2.3. Retención, repetición, abandono, promoción

La retención está relacionada con la capacidad del sistema de conservar y promover a los alumnos que ingresan al mismo. El primer ciclo de Educación Básica ha presentado tradicionalmente los menores índices de retención. Así, para 1990 los porcentajes de abandono escolar eran del 22% para el primer grado, 14% para el segundo y 13% para el tercero.

La retención escolar está unida a factores externos e internos.

Entre los externos se suele señalar condiciones socioeconómicas como la ocupación (en nuestro caso el desempleo o la ocupación temporal en la agricultura), el nivel de ingresos (el 66 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y de ellos el 34 por ciento en condiciones de pobreza extrema), las condiciones de la vivienda (el déficit habitacional es de 480,000 unidades), y culturales como la valoración de la escuela (la escuela es vista como un bien necesario e inaccesible), la definición del papel de los niños (más de la tercera parte de los niños comienzan a trabajar antes de los siete años y asumen responsabilidades del hogar a partir de los cuatro años), etc.

Entre los factores internos han sido muy estudiadas las relaciones entre las condiciones materiales de las escuelas y los resultados escolares, la forma organizativa del sistema (promoción, atención preescolar, rendimiento, etc.) y los componentes del proceso pedagógico (contenidos, metodologías, formación del maestro, etc.)

Directamente relacionado con la situación económica, la estratificación de los servicios educativos es otro de los factores condicionantes del acceso y retención escolar. Según recientes estudios, se podría establecer la siguiente categorización:

**Tabla 4: Estratificación de los servicios educativos según costos directos**

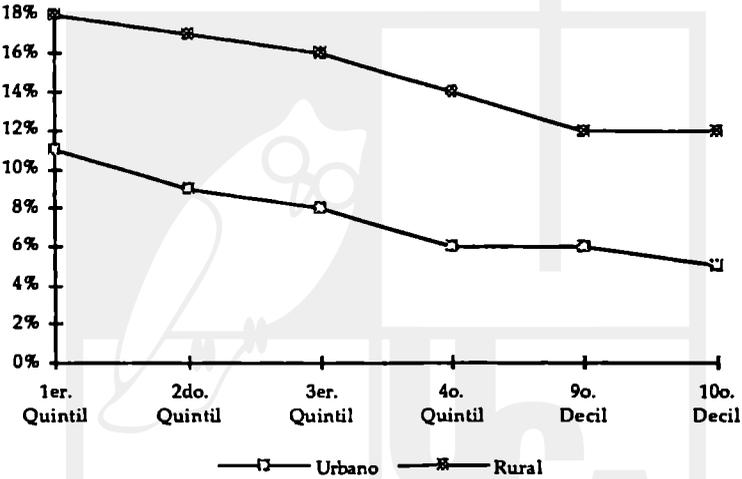
Categoría y Tipo de Institución	Costo de Matrícula	Costo de Mensualidad	Cuotas Sociales
1. Colegios Privados, generalmente bilingües, asociados a programas extranjeros.	¢500 a 16,000	¢ 400 a 1,500	¢ 2,500 a 10,000
2. Colegios Privados, religiosos y laicos, con Programas nacionales	¢150 a 500	¢ 100 a 450	¢ 50 a 200
3. Escuelas Públicas y escuelas Parroquiales privadas	¢ 75 a 150	¢ 60 a 150	¢ 10 a 150
4. Escuelas Públicas más pobres	¢ 0 a 15	¢ 0 a 5	¢ 0 a 10
5. Ninguna oportunidad de escolaridad	¢ 0	¢ 0	¢ 0

FUENTE: Dewees, A., Evans, E., King, C y Schiefelbein, E. Educación Básica y Parvularia. Mimeo, 1993.

Finalmente, otros elementos como la cobertura de la atención parvularia y preescolar, que alcanza únicamente al 23.66 por ciento de la población, y la práctica de la promoción automática, al dejar inalterados el resto de factores no influye en la mejora de la situación educativa. Asimismo, es aceptada por todos la necesidad de revisar los contenidos y metodologías del currículo escolar y mejorar la formación inicial y permanente de los maestros.

La relación entre estos factores y la repetición escolar y en concreto la relación entre repetición y fracaso escolar nos lleva a afirmar que el sistema educativo, en las actuales condiciones, promueve el fracaso escolar de los sectores más necesitados de la población.

**Gráf. 5: Porcentaje de repitentes según nivel económico y zona (Educación Básica)**



**4.2.4. El docente rural.**

Buena parte de las críticas a la labor de los maestros en las zonas rurales se centra en la formación que han recibido: “Se ha señalado que ésta responde a un currículo homogéneo, como si la realidad en la que se van a desempeñar también lo fuera; que el aprendizaje que realizaron tiene carácter memorístico, casi exclusivamente verbal, individual y directivo; que consiste en una serie

de disciplinas aisladas y de carácter puramente académico; que no se le provee de instrumentos para guiar el crecimiento del niño y que es insuficiente su formación en psicología evolutiva y en teorías del aprendizaje; que no se le proporcionan herramientas pedagógicas y didácticas o éstas son tradicionales; etc."<sup>14</sup>

La visión de la comunidad rural como un mundo cerrado ante el que la única alternativa es la huída, la formación recibida, que supone socialización urbana, y el hecho de que el salario corresponde al nivel educativo en el que laboran y no a la titulación, especialización o experiencia adquiridas, contribuyen a que los maestros no deseen trabajar como docentes de educación básica en las áreas rurales. Se refuerza así en el maestro la falta de identificación con la comunidad y la apatía e irresponsabilidad en su labor, que se expresa en la disminución de las horas de trabajo escolar y en el desempeño profesional.

No obstante, el maestro se ve así mismo como el centro de la atención de niños, padres y comunidad. Para describirse a sí mismo y su papel utiliza términos como: ejemplo, guía, orientador, etc. Quizá debido en parte a esta visión de su papel, en el aula el maestro corrige constantemente los "errores" de los alumnos, en especial su lenguaje campesino, dado que no se considera adecuado ni gramatical ni socialmente. En consecuencia, es quien decide lo que está bien y lo que está mal.

El trabajo del maestro se centra en el aula y sus actividades y relaciones extraescolares son mínimas. Generalmente, se convoca a los padres cuando surgen problemas con los alumnos o, en algunos casos, se hacen visitas domiciliarias. Las otras actividades en que hay relación con la comunidad son las fiestas: bienvenida y despedida de año, día del niño, día del maestro, etc. para cuya celebración se suele solicitar la contribución económica de los padres de familia.

Un elemento importante relativo a la formación de los maestros es el sensible incremento de las capacitaciones que estos reciben (nueve días al año en 1992, contra uno o dos días en los años anteriores). Estas capacitaciones, enmarcadas en el Proyecto SABE, se realizan mediante cursos de corta duración y sobre aspectos específicos de la formación ya recibida y son consideradas como muy positivas por los maestros, aunque algunos señalan como un error el que la participación en dichos cursos es presentada como apoyo a la política del gobierno, lo que levanta resistencias que afectan al resulta-

do de las capacitaciones.

En resumen, la mayoría de los maestros de las escuelas rurales además de tener bajos salarios, han de viajar largas distancias, trabajar con pocos materiales de enseñanza, no tienen supervisión o recompensa por su labor profesional, no dedican mucho tiempo a la preparación de las clases y muchos no tienen talento o voluntad para crear nuevas formas de enseñanza.<sup>15</sup>

## 5. Perfil educativo de la sociedad rural.

Para acercarnos a una definición del perfil educativo de la sociedad rural, hemos tenido en cuenta dos elementos: los años promedio de instrucción de la población (grupos sin instrucción, sólo con primaria, etc.) y la condición de analfabetismo.

En la Tabla 5 se puede apreciar que todos los porcentajes de instrucción de la población rural se encuentran por debajo de la media nacional, sobre todo a medida que se asciende en la escala. La zona urbana y sobre todo la metropolitana es la que posee la población con mayores índices de instrucción, lo que concuerda básicamente con el análisis anterior según el cual la población rural que alcanza sexto o noveno grado se va del campo.

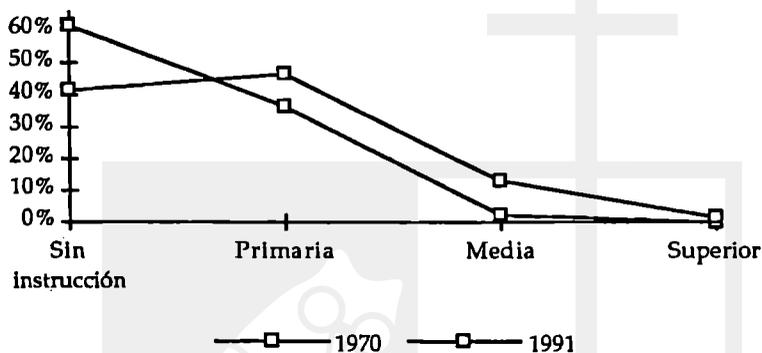
**Tabla 5: Ultimo grado aprobado en población mayor de 14 años.**

		ningún	1-3	4-6	7-9	10-12	13 +
<b>Total</b>	3,052,200	28%	20%	21%	14%	12%	6%
Masc.	1,396,150	25%	20%	21%	15%	12%	7%
Fem.	1,656,050	30%	20%	20%	12%	12%	6%
<b>Urbano</b>	1,579,712	16%	14%	21%	18%	19%	12%
Masc.	692,996	12%	13%	21%	20%	24%	14%
Fem.	782,316	22%	17%	23%	18%	22%	11%
<b>Rural</b>	1,472,488	41%	26%	20%	9%	3%	1%
Masc.	771,334	43%	25%	19%	8%	4%	1%
Fem.	703,154	38%	27%	21%	10%	3%	1%
<b>Metro.</b>	746,565	9%	11%	20%	19%	24%	16%
Masc.	324,896	6%	9%	20%	21%	24%	20%
Fem.	421,669	13%	13%	20%	18%	23%	14%

Fuente: MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-92

En la zona rural, el 41 por ciento de la población mayor de 14 años es analfabeta total, es decir, no tiene ningún grado aprobado, y el 26 por ciento tiene entre primero y tercer grados, es decir, es analfabeta funcional. En conclusión, el 67 por ciento de la población rural es analfabeta. La población que cuenta con tercer ciclo y bachillerato apenas representa el 12 por ciento del total, y la que posee nivel universitario (13+) es prácticamente inexistente.

**Gráf. 6 Niveles de instrucción de la población rural (1970-1991)**



Como se puede apreciar en la Gráfica 6, esta situación apenas ha variado en los últimos 20 años (1970-1991). Si además tenemos en cuenta que este periodo coincide con la Reforma Educativa instaurada a partir de 1968, hemos de concluir que esta Reforma no ha mejorado las condiciones de vida de los sectores rurales y que el modelo social y económico que impulsó ha promovido la marginación y dependencia de dichos sectores.

En cuanto al analfabetismo, según los datos disponibles, en nuestro país existen 1,244,991 personas analfabetas mayores de seis años, de los cuales el 72.3 por ciento es población rural. Junto a los problemas estructurales, las deficiencias del sistema educativo contribuyen al incremento del analfabetismo absoluto, mediante las limitantes de acceso, y del analfabetismo funcional, mediante los factores internos que promueven el abandono temprano de la escuela.

Frente a la magnitud del problema, resaltan también los escasos resultados de los programas de alfabetización. No disponemos de cifras sobre el alcance de los programas desarrollados por instituciones privadas, pero sí de la actividad realizada a nivel gubernamental.

Según la Memoria de Labores del Ministerio de Educación 1992-1993, en el Programa de Alfabetización de Adultos (ALFA) se tuvo una matrícula de 23,480 asociados de alfabetización y 1,559 asociados matriculados en neolectura, se capacitaron 700 alfabetizadores y se formaron 565 círculos de alfabetización con 250 neolectores aproximadamente.<sup>16</sup>

En estos resultados influye tanto la baja cobertura debido a la falta de recursos para la educación de adultos, como la elevada deserción existente en estos programas, en los que se han detectado deficiencias "que contribuyen a neutralizar buena parte de los resultados de la alfabetización, ... [entre ellas] la ausencia de incentivos que estimulen a los pobladores a asociar su formación como lectores con la obtención de mejores condiciones de vida".<sup>17</sup>

En resumen, el perfil educativo de la sociedad rural se caracteriza por ser de un nivel medio-bajo, en el que hay medianos porcentajes de población sin instrucción, y con instrucción primaria inferior (1 a 6 grados) y muy bajos porcentajes de población con instrucción media y superior.

## 6. Algunas conclusiones.

1. Si retomamos el planteamiento del Informe sobre Desarrollo Humano mencionado al inicio de este análisis, hemos de concluir que en las zonas rurales salvadoreñas no ha existido desarrollo del pueblo, ni para el pueblo, ni por el pueblo. Los índices de pobreza rural son una elocuente muestra de ello.
2. Igualmente, la evolución del perfil educativo de las áreas rurales en las dos últimas décadas muestra la escasa incidencia que en ellas han tenido las reformas, planes y programas educativos, el mantenimiento de esta población al margen del sistema y, en consecuencia, su marginación de las posibilidades de acceso a mejores niveles de vida.
3. La escuela rural ha contribuido, y contribuye en la actualidad, a

perpetuar esta situación. Al negar el acceso a los pobres y expulsarlos del sistema, la escuela en lugar de ser un instrumento de promoción y movilidad social, perpetúa la marginación y las diferencias sociales.

4. La escuela rural vive actualmente de espaldas a la comunidad rural, en tanto que rural y en tanto que pobre. Tal y como está planteada la relación entre la escuela y la comunidad rural, es la comunidad la que tiene que adaptarse a la escuela y no a la inversa.
5. Ante la escuela, la comunidad rural aparece como simple usuaria del servicio. Los procesos educativos centrados en la enseñanza, con códigos y contenidos distintos a los propios de la sociedad rural, refuerzan los procesos de dependencia y supeditación de lo rural a lo urbano, origen y fin del sistema.
6. La distancia entre la escuela y la comunidad rural, con ser grande, no es comparable con la distancia que la escuela rural tiene respecto a otras experiencias educativas que se realizan en su entorno. Los esfuerzos de renovación metodológica, por ejemplo, no incluyen entre sus acciones el intercambio con otras experiencias que se desarrollen en la comunidad, sino que se realizan nuevamente al interior del sistema y tienen la característica de estar centrados en el docente y no en el alumno.
7. En estas condiciones, la participación de la comunidad rural en aspectos fundamentales de su educación (objetivos educativos, contenidos, métodos, etc.) se hace inviable. En el mejor de los casos, la participación se reduce a aspectos secundarios (mantenimiento de la infraestructura, pago de salarios a los maestros), lo que influye tanto en el rendimiento del sistema como en la situación educativa de la zona rural.
8. La ampliación del sistema a través de la "ampliación de la cobertura", aunque necesaria, no garantiza una mayor participación de la sociedad rural en la escuela. Esta depende también de otros factores que el sistema educativo no puede controlar: empleo, situación económica, social, etc.; y, fundamentalmente, de otra visión de la escuela.
9. La mejora de la calidad educativa escolar requiere no sólo de la

mejora en la "oferta" (infraestructura, currículo, preparación de los maestros, etc.), sino también la adecuación de ésta a las condiciones de vida, necesidades e intereses de la población a la que se dirige.

## **5. Propuestas:**

**L**as propuestas aquí presentadas están dirigidas fundamentalmente a posibilitar y/o facilitar procesos y mecanismos de participación popular en la escuela, en concordancia con el análisis que hemos venido desarrollando, por lo que no se han incluido otro tipo de propuestas más concretamente encaminadas a la mejora de la formación de maestros, de los currículos, de los materiales, etc.

Asimismo, las líneas de participación propuestas no son exclusivas de la zona rural, sino que están orientados a garantizar que en último término cada escuela, tenga la posibilidad de elaborar sus propias propuestas.

### **1. Es urgente fomentar acciones de reducción de las desigualdades de acuerdo al criterio de discriminación positiva.**

**H**emos visto cómo la sociedad rural ha sido tradicionalmente marginada de los procesos de desarrollo y cómo el sistema educativo ha ejercido también esta función marginadora, contribuyendo así a perpetuar las diferencias sociales, cuando no a generarlas.

La discriminación positiva que se propone, está orientada a lograr la equidad tanto a nivel de servicio educativo cuanto a nivel de trabajo educativo. A nivel de servicio educativo implica seguir concentrando la atención en la asignación de recursos y de oportunidades en la educación básica y en los sectores más desfavorecidos.

A nivel de trabajo educativo implica el diseño y aplicación de metodologías y formas de trabajo en el aula, elaboradas a partir de las necesidades de los más pobres y considerando en primer lugar a los que tienen mayores dificultades.

En términos de capacitación docente, esto viene a significar que los maestros han de ser conscientes de la necesidad de dedicar

mayor atención a los alumnos en peores condiciones socio-económicas porque comprenden la importancia de estas condiciones en el rendimiento escolar y la importancia de la escuela como mecanismo de reducción de las diferencias sociales.

Esta discriminación del trabajo educativo nos lleva a la diversificación curricular, basada en el diagnóstico de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, que a raíz de la Propuesta de Jontiem han adquirido una nueva dimensión.

Una de estas novedades es la determinación de los llamados a identificar dichas Necesidades Básicas. Para que estas Necesidades se interrelacionen con el proceso educativo es necesario que los actores sociales intervengan. Lo que los padres de familia, maestros, alumnos y comunidad conocen de su propia realidad no puede quedar desperdiciado.

El proceso de participación de los actores sociales en la construcción del currículo debe responder a un movimiento social. Esto debe ser una meta. Es así como el pueblo accedería al servicio de la educación y la búsqueda de su calidad. Es así como habrá una relación más directa entre necesidades humanas y escuela.

Tal como lo señalara Ernesto Shiefeldbein, Director de la Oficina Regional de la Unesco para América Latina y El Caribe, en la última reunión del Promedlac en Chile, esta participación, es decir "el poner en práctica modalidades de educación básica que vinculen a través de actividades de los alumnos a la escuela con la familia, generan procesos de educación permanente. ... Hay que recuperar, generar y difundir estrategias y alternativas como fruto de acuerdos sobre políticas de acción educativa y de mecanismos de concertación interinstitucional e intersectorial. Tales estrategias deben conciliar lo político, lo económico y lo educativo con las necesidades básicas de aprendizaje, ...".

## **2. Es necesario devolver a la escuela el carácter de institución de la sociedad civil.**

**L**a devolución a la escuela de su carácter de institución social está relacionada con un doble aspecto de su realidad: por un lado, *la recuperación del carácter mediador de la escuela* entre la comu-

nidad y el Estado y por otro, su pertenencia al sistema educativo y la necesaria profesionalización del mismo.

Respecto al primer aspecto es necesario recordar que la escuela no es sólo un espacio donde adquirir conocimientos, sino que como institución social es también una instancia de organización de la sociedad civil con una función mediadora para que la comunidad se relacione con el Estado.

Desde esta perspectiva, es necesario redefinir el rol de la escuela en relación a la comunidad, el Departamento, el país; redefinir su función como instancia de debate, discusión, confrontación, concertación, etc.; revisar si crea sentido de pertenencia, de identidad, si representa un espacio social cultural; etc.

La revisión y redefinición de este carácter mediador de la escuela, va a facilitar la necesaria profesionalización institucional del Ministerio como sistema y de la escuela como espacio de acción educativa, en el sentido de la nueva propuesta del Proyecto Principal:

“La revisión de procedimientos y prácticas para que en el Ministerio se fortalezcan las capacidades políticas y éstas se interrelacionen con las capacidades técnicas para la formulación de los programas educativos, se creen mecanismos de seguimiento y evaluación no sólo de los programas nacionales, sino también de las actividades locales, apoyándose en las tecnologías de información, se generen capacidades para localizar acciones en beneficio de la reducción de desigualdades y, finalmente, desarrollar una política de fomento de las innovaciones.

En el caso de la *profesionalización de la acción educativa* de lo que se trata es de desarrollar una nueva gestión de los establecimientos escolares, afirmar la función estratégica del director de la escuela, de los nuevos roles de los docentes, fortalecer las acciones de concertación de la comunidad educativa, estimular la descentralización curricular y garantizar una infraestructura física y técnico-pedagógica de las escuelas.”<sup>18</sup>

**3. "Es necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación".**

**E**sta propuesta, contenida ya en la Declaración Mundial de Educación para Todos tiene en nuestro caso especial relevancia. Primero, porque supone una efectiva contribución al actual proceso democratizador que vive el país. Segundo, porque las necesidades educativas son de tal magnitud que no podemos seguir pensando que la única acción del Estado está en capacidad de solucionarlas.

Por estas razones, la concertación propuesta debería llegar a la definición de un marco jurídico-legal que regule las relaciones de cooperación entre el Estado y los organismos no gubernamentales en la formulación de planes de desarrollo educativo-social, de manera que éstos no dependan únicamente de la voluntad de sus representantes o de proyectos y acciones puntuales.

Esto facilitaría el establecimiento de un mecanismo orientador y normativo permanente que asegure la participación de la sociedad civil en la discusión, planificación y ejecución de los planes educativos.

Además, el primer papel que ha de cumplir todo Estado democrático es la articulación de la participación en la toma de decisiones políticas. En este sentido, es función del Estado democrático no "esperar" la participación sino promoverla. Igualmente las ONG's han de superar posibles planteamientos sectarios fruto de la situación de guerra y desarrollar una mayor articulación entre ellas y con mayor capacidad de respuesta.

**4. La articulación de la educación con procesos económicos, sociales y culturales más amplios requiere abandonar el actual centralismo en la toma de decisiones educativas.**

**E**n este sentido, las Municipalidades en coordinación y concertación con las OG's y ONG's que tienen presencia en las mismas, deben ser los ejecutores directos de las acciones educativas con el propósito de articular las acciones con procesos de desarrollo económico, social y político más amplios.

La actual propuesta de creación de Sistemas Locales de Educación (SILED) preparada por PRODERE y la Fundación FES,<sup>19</sup> que intenta articular el desarrollo y modernización del Estado, el desarrollo social

comunitario y el desarrollo del sector educativo, (Ver Figura 1) podría servir de base para la elaboración de nuevas estrategias organizativas que garanticen *“la participación de la comunidad mediante procesos legales y administrativos, lo que significa que esta participación no se inscribe en un ámbito externo a la estructura del Estado, sino que abre nuevas formas de participación democrática a través de formas de gestión participativa; la integralidad de los servicios educativos, no sólo entre los distintos niveles de educación (preescolar, básica, media, técnica, etc.), sino mediante la adecuada distribución y articulación de la oferta educativa en un espacio territorial dado; el aprovechamiento de recursos mediante el intercambio de formas culturales tradicionales con los aportes de la cultura universal, la ciencia y la tecnología; y el mejoramiento de la calidad educativa, que depende básicamente de la posibilidad de crear un “ambiente educativo” que promueva el desarrollo integral.*

Los procesos de descentralización tendrán relevancia si suponen no sólo desconcentración de tareas, sino de decisiones. En este sentido, la democratización del sistema requiere otorgar mayor capacidad de decisión a las unidades regionales, departamentales y locales.

##### **5. Asignación de mayores recursos económicos a la educación básica orientados a la expansión y fortalecimiento de las relaciones escuela-comunidad.**

La dotación de escuelas en las zonas donde no hay cobertura, completar los grados y asignar maestros aunque no es garantía absoluta sí es requisito necesario para la participación en el sistema.

La mejora de la calidad educativa requiere asimismo infraestructura adecuada, mayor provisión de materiales educativos centrados en el alumno, estructuración del sistema de formación inicial de maestros y la capacitación de los maestros en servicio, ampliación de los programas de alimentación escolar, etc.

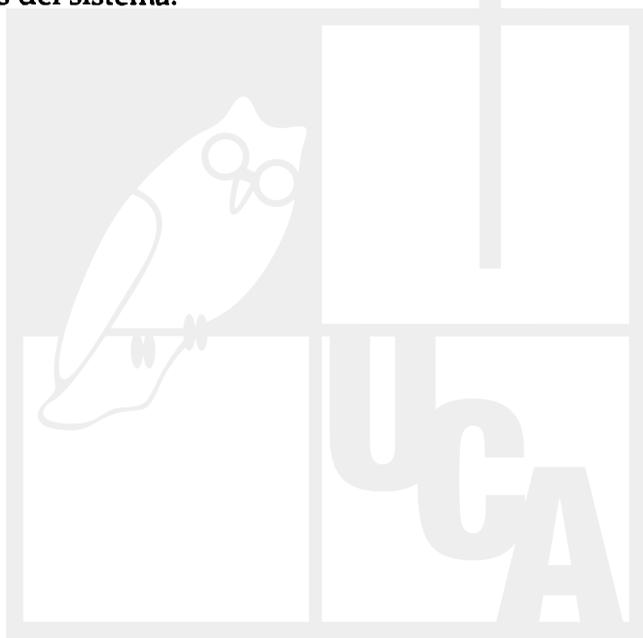
Como muestra la experiencia actual con el Programa EDUCO, la participación comunitaria en las actividades escolares requiere de más recursos que los asignados hasta ahora a las escuelas. Mantener o ampliar este Programa u otros similares va a suponer siem-

pre mayores fondos para el sistema educativo.

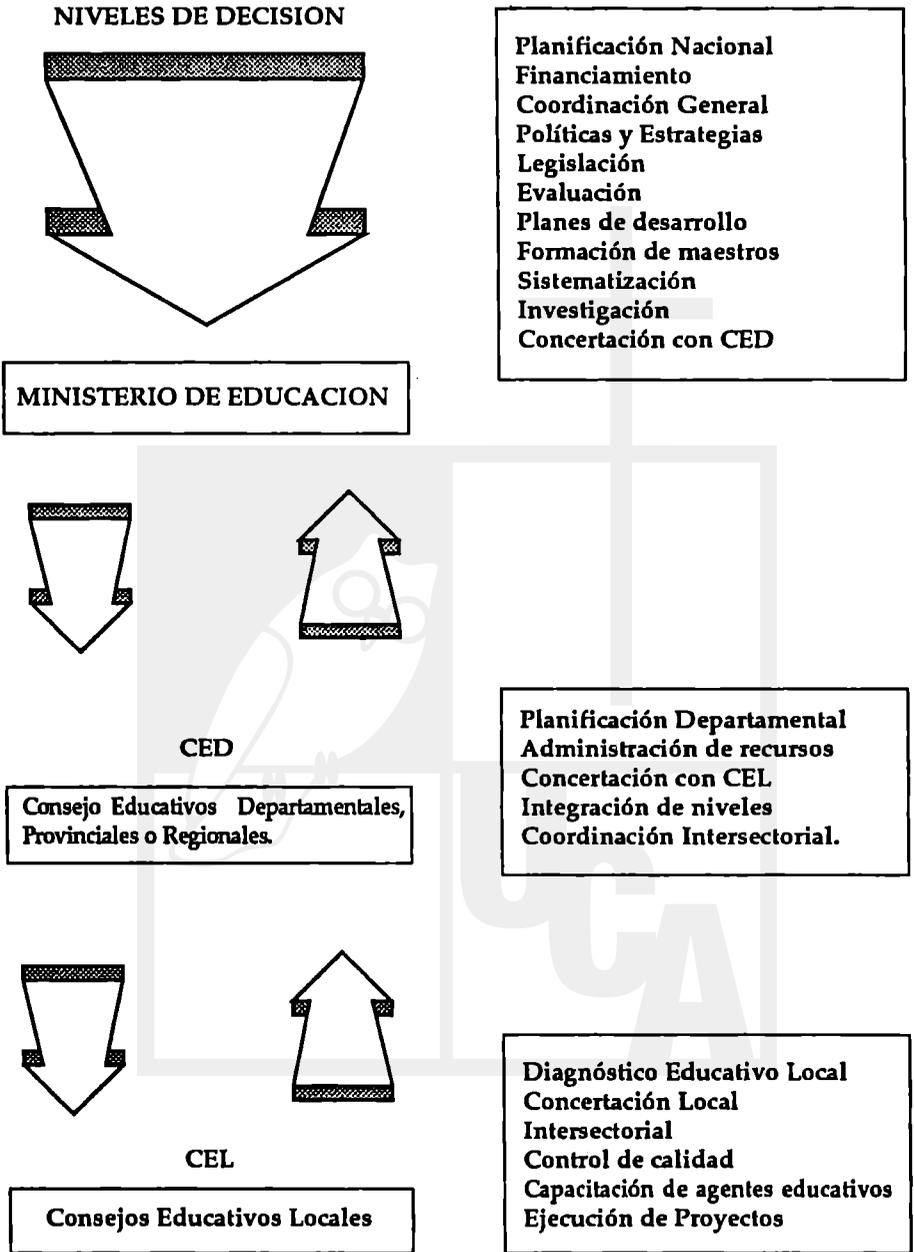
Para una mayor participación comunal es preciso adaptar las ACE o figuras similares a los modelos organizativos ya establecidos en las comunidades y procurar la inserción de la escuela en programas de desarrollo comunal y multisectorial.

También en este ámbito se hace necesario establecer mecanismos de intercambio de experiencias educativas con otras instituciones con experiencia en programas de educación rural tanto en el aspecto organizativo (relación escuela-comunidad) como educativo (contenidos, metodologías, etc.)

En definitiva, influir favorablemente en la participación de la población en el sistema escolar significa en nuestro caso reconocer la necesidad de abordar la problemática en su conjunto y a partir de los distintos contextos en que están insertos los excluidos y los rezagados del sistema.



**Figura 1:**  
**Desarrollo de los SILED desde la modernización del Estado.**



## NOTAS

1. Este artículo está basado en el estudio *Educación y sociedad rural en El Salvador*. Un análisis de la participación popular en los procesos educativos, que el mismo autor realizó para la UNESCO.
2. Gallardo de Cano, C. Ministerio de Educación. Memoria de Labores 1992-93. Pág. 9.
3. Este concepto comprende "tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (lectura y escritura, expresión oral, cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes), necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y seguir aprendiendo". Comisión Interagencial. *Declaración Mundial sobre Educación Para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades básicas de Aprendizaje*. WCEFA, Nueva York, 1990. Pág. 3.
4. Coraggio, J. L. Economía y Educación en América Latina: Notas para una agenda de los 90. Rev. Papeles de CEAAL, # 4. Pág. 18.
5. Borsotti, Carlos A.: *Sociedad rural, educación y escuela*. Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1984. Págs. 55-56.
6. Morales Velado, O.: *Crecimiento demográfico y dinámica social en El Salvador*. Rev. Realidad Económico-social, No. 14, Marzo-Abril 1990, pág. 129.
7. Hernández Moreira, C.: *Origen estructural del poder en El Salvador*. Rev. de la ULS, Nº 1, Enero-Marzo 1991, pág. 12.
8. Morales Velado, O.: *Familias pobres en zonas rurales del Oriente y Occidente de El Salvador: Características Sociológicas y Económicas*. Rev. Cuadernos de Investigación, Nº 14, Agosto de 1992, pág. 37.
9. Morales Velado, O.: op. cit. 1992, pág. 38.
10. "En cuanto conjunto de procesos y relaciones que apunta, directa o indirectamente, a orientar de manera obligatoria y para toda la sociedad los distintos aspectos de la vida social, se deciden las reglas de producción y distribución de los recursos educativos según niveles, zonas de residencia, el carácter público o privado del servicio y su contenido: qué educación, a quiénes, cómo, cuándo, dónde". Borsotti, Carlos A., op. cit. Pág. 92.
11. "En cuanto conjunto de acciones tendientes a obtener, conservar, asignar o utilizar los medios para la ejecución de las políticas está de alguna manera subordinado al político, aunque lo condiciona fuertemente". Borsotti, Carlos A., op. cit. Pág. 92.
12. Rodríguez, América. Inversión en recursos humanos y nuevas modalidades de la política social en El Salvador: El Programa EDUCO. Rev. Política Económica, # 19, Julio-Agosto 1993. Pág. 11.
13. Diagnóstico de La Administración de los recursos del Ministerio de Educación de El Salvador. *FUSADES*, 1990.
14. Borsotti, Carlos A. Op., Cit. Pág. 131.
15. Cfr. Schiefelbein, E. En busca de la escuela del siglo XXI. UNESCO/UNICEF, Chile, 1993.

16. Ministerio de Educación. Memoria de Labores 1992-1993. Pág. 20.
17. Schiefelbein, E. El Salvador. Expansión de la escolaridad. *Avances, logros y problemas*. Mimeo.
18. OREALC. América Latina: una nueva etapa del desarrollo educativo. Rev. Tarea #32, Noviembre 1993, pág. 9.
19. Cajiao R., Francisco., *Sistemas Locales de Educación. Documento de trabajo para la reunión regional del componente de educación de PRODERE*. Mimeo, Mayo 1993.

