LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS RURALES, UN RECORRIDO POR 7 PAÍSES

2019



REUTERS/ANDRES STAPFF

EduRural

THOMSON REUTERS FOUNDATION

AGRADECIMIENTOS

La Fundacion Thomson Reuters y EduRural agradecen enormemente a todos los estudios de abogados que pusieron su tiempo y conocimiento a disposición de esta investigación. En especial, agradecen al estudio Bruchou, Fernandez Madero & Lombardi quien ofició de coordinador internacional, facilitando la misma y llevando a cabo la articulación con los restantes estudios de abogados de los diversos países. Por último, agradecen la iniciativa de Patricia García, que comenzó las gestiones para este trabajo; así como las sugerencias de la Comisión de Contenidos de EduRural y la eficiente tarea de análisis del material y redacción de Clara Gonzales Chaves, Valeria Schildknecht y Clara Videla Escalada.

Argentina	Bruchou, Fernández Madero & Lombardi	Dolores Paschetta Maria Florencia Guevara Camila Maria Guerini Cecilia Brissolese Vivino Martina Monti
Brasil	Machado Meyer Advogados	Helena Rabethge Carolina Mascarenhas Gisela Ferreira Mation Isabella Ávila Guerrero Sávio Pereira de Andrade Sergio Ferraz e Opice Thais Taddei Harari
Chile	Morales, Besa y Cia Ltda	Edmundo Varas Orlando Palominos Isabel Cabeza Claudia Arce Maria Francisca Estrougo
México	Hogan Lovells	Lila Alejandra Gasca Enríquez Alejandro García
Australia	Dechert LLP	Suzie Turner Kirstian Cywicki Mark Mangan
España	Dechert LLP	Patricia Martínez López
Uruguay	Dechert LLP	Lucia Elizalde Bulanti

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este documento es a título introductorio e informativo. No tiene como fin abordar exhaustivamente la totalidad de los aspectos aquí tratados, ni incluye todas las leyes o la jurisprudencia sobre el tema particular. Ni Edu Rural, ni Bruchou, Fernandez Madero & Lombardi S.R.L. (BFMyL SRL), Thomson Reuters Foundation, los editores y todas las demás firmas que contribuyeron o participaron en la realización del presente documento lo han desarrollado con otro fin que no sea informativo, por lo que no es válido como asesoramiento. Consecuentemente, no serán responsables por los daños y perjuicios que pudiera ocasionar la utilización del documento o de la información aquí establecida en relación con la adopción de decisiones sobre el inicio, desarrollo o resultado de procedimientos administrativos y/o judiciales. Antes de iniciar cualquier procedimiento administrativo y/o judicial, o tomar la decisión de no iniciarlo, es necesario contar con asesoramiento legal calificado y específico debido a las circunstancias propias de cada caso, y no basándose en las afirmaciones que se realizan en el presente documento. Expresamente, rechazamos cualquier tipo de responsabilidad o compromiso de informar un cambio de circunstancias de todo tipo, como, asimismo cualquier cambio en la legislación aplicable y/o en los hechos que ocurran o pudieran ocurrir con posterioridad a la publicación de este documento, incluso aunque dicho cambio de circunstancias, legislación aplicable o hechos pudieran afectar el análisis legal, las conclusiones legales o cualquier otro aspecto del presente documento. Este documento puede citarse en otros trabajos o publicaciones con la única condición de mencionar la fuente de información y el año de la publicación.

ACERCA DE FUNDACIÓN THOMSON REUTERS

THOMSON REUTERS FOUNDATION

La Fundación Thomson Reuters apoya al periodismo libre e independiente, los derechos humanos, el empoderamiento de las mujeres y el estado de derecho. Utilizamos las habilidades, los valores y la experiencia de Thomson Reuters para ejecutar programas que impulsan el cambio real y empoderan a la gente en todo el mundo, incluyendo la asistencia legal gratuita, la capacitación en medios de comunicación y periodismo, la cobertura de historias poco reportadas alrededor del mundo y la conferencia Trust Conference. TrustLaw es el programa global de pro bono legal de la Fundación Thomson Reuters, que conecta a las mejores firmas de abogados y equipos jurídicos corporativos de todo el mundo con ONGs de alto impacto y empresas sociales que trabajan para crear un cambio social y ambiental. Producimos investigación jurídica novedosa y ofrecemos cursos de capacitación innovadores en todo el mundo.

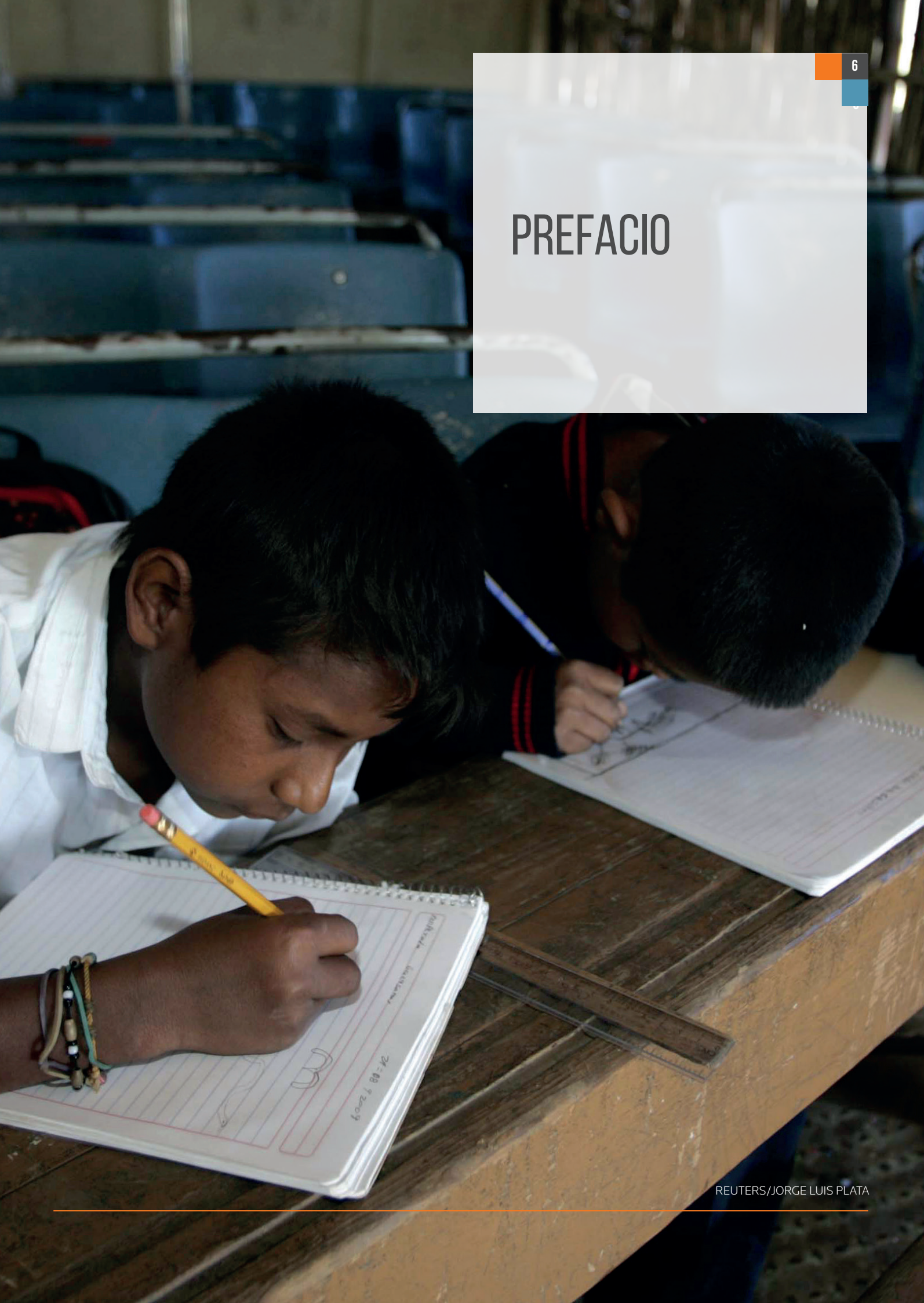
ACERCA DE EDURURAL

EduRural es una red integrada por más de 30 organizaciones de la sociedad civil que comparten el compromiso por la educación rural en Argentina. Entre todas llegan a 22 provincias y a 1.652 establecimientos educativos de contextos rurales. Esto significa que EduRural impacta aproximadamente en un 10 % de los establecimientos de Educación Común registrados en todo el territorio nacional[1].

Los tres ejes en los que se focalizan sus acciones se centran en acompañar a docentes, directores y supervisores en su formación y capacitación; alentar y facilitar el trabajo en red entre instituciones educativas; y garantizar los recursos necesarios en todas las escuelas.

1. Fuente: Padrón de establecimientos 2018 (actualizado al 20/11/2018) MAE. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

PREFACIO



REUTERS/JORGE LUIS PLATA

PREFACIO

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, los menores de los hogares más pobres tienen cuatro veces más probabilidades de no asistir a la escuela que aquellos provenientes de familias con más recursos, y aún hay grandes disparidades entre las zonas rurales y urbanas. Lograr una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos reafirma la creencia de que el acceso a una educación de calidad es un derecho humano y uno de los agentes más poderosos para el desarrollo sostenible. Tal como se establece en el Objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los gobiernos de todo el mundo concuerdan en que todos las niñas y niños deben tener acceso a una educación gratuita, equitativa y de calidad para el 2030, lo cual es clave para alcanzar muchos otros ODS.

En la Fundación Thomson Reuters, generamos conciencia sobre los problemas de derechos humanos en todo el mundo e impulsamos la colaboración transversal entre sectores para dar respuesta a los urgentes desafíos en los que nuestro conocimiento puede generar impacto. Esta publicación realiza una comparación sobre la calidad educativa en las zonas rurales de Argentina, Australia, Brasil, Chile, España, México y Uruguay, y analiza los aspectos que son clave, como el presupuesto y la accesibilidad.

Este informe se produce gracias a una estrecha colaboración entre Thomson Reuters Foundation, EduRural y un equipo de abogados comprometidos de todo el mundo. Bruchou, Fernández Madero & Lombardi desempeñaron un papel principal en la coordinación de esta investigación, junto con Machado Meyer Advogados, Morales, Besa y Cia Ltda, Hogan Lovells y Dechert LLP. Estamos extremadamente agradecidos con los equipos de abogados, que incansable y generosamente dedicaron su tiempo y experiencia para hacer posible este informe.

Esperamos que esta publicación sea una herramienta útil para generar conciencia sobre los desafíos que enfrenta la educación rural y para apoyar efectivamente a las diversas entidades y organizaciones que abogan para que todos los niños y niñas puedan acceder a educación de calidad independientemente del contexto en el que vivan.



Glen Tarman
Director de TrustLaw

CONTENIDO

SOBRE ESTE DOCUMENTO .....

JUSTIFICACIÓN .....

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....

ANÁLISIS .....

I) REGULACIÓN VIGENTE .....

II) ORGANISMO GUBERNAMENTAL .....

III) PRESUPUESTO.....

IIII) ACCESIBILIDAD .....

CONCLUSIONES .....

RECOMENDACIONES.....

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este trabajo responde al propósito de EduRural de conocer el funcionamiento de la educación rural en diferentes países para visibilizar buenas prácticas de política pública a fin de favorecer el diálogo e intercambio entre los sectores públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Los países que fueron objeto del análisis se definieron tras la decisión de distintos criterios:

Brasil, México y Australia, al igual que Argentina, son países con sistema educativo federal. Asimismo, son países que en términos de dimensión y organización territorial son comparables a la Argentina y en algunos casos históricamente han tenido un desarrollo económico similar.

En cambio, Uruguay y Chile cuentan con sistemas educativos centralizados. Sin embargo, la cercanía geográfica y cultural, además de sus relaciones bilaterales con Argentina los convierten en focos de interés.

Por último, se decidió agregar a España debido a su larga trayectoria en educación y contextos rurales.

JUSTIFICACIÓN

La educación de contextos rurales es una modalidad del sistema educativo que se reconoce como tal en la Ley de Educación Nacional (LEN) Nº 26.206/2006. En Argentina hay 17.617 establecimientos educativos pertenecientes a contextos rurales. En ellos cursan 881.153 alumnos en nivel primario y 264.668 alumnos en nivel secundario. Por otra parte, hay un total de 94.881 docentes de Educación Común en establecimientos rurales, lo que significa que que hay entre 8 y 11 estudiantes por docente, dependiendo del nivel.[2]

Para poder brindar a los alumnos de contextos rurales igualdad de oportunidades es importante comprender la especificidad de lo rural. La escuela rural es un anclaje social comunitario que nuclea a la comunidad en la que está inserta y le otorga un "sentido social" a su entorno. Es además transmisora de cultura, sociabilización, tradiciones y valores que facilitan la cohesión social siendo además propulsora de economías locales y regionales.

Una gran mayoría de la población en edad escolar que habita en la ruralidad vive en situación de aislamiento y con importantes limitaciones para acceder a una educación con los mismos estándares de calidad a los que pueden acceder sus pares de contextos urbanos.

Asimismo, la gran mayoría de las escuelas de contextos rurales tienen características y desafíos propios, como las variadas problemáticas asociadas a la accesibilidad; edificios escolares inadecuados o en mal estado, con ausencia y/o insuficiencia de instalaciones eléctricas, agua potable o condiciones higiénicas que permitan cubrir las necesidades básicas de alumnos y docentes; y escasa o nula conectividad a internet.

Por otro lado, en muchas ocasiones, los docentes que acceden a cargos en estas escuelas nos han comentado que no se sienten debidamente preparados debido a que consideran que la formación docente en cuanto a planificación y herramientas pedagógicas específicas para estos contextos es insuficiente.

Más allá de eso, sólo 3.493[3] establecimientos educativos son de nivel secundario, por lo que cerca de la mitad de los alumnos que asisten a escuelas primarias de contextos rurales, no tienen posibilidades de completar su escolaridad obligatoria en su comunidad. Debido a ello, muchos alumnos abandonan la escuela al finalizar la primaria.

Si bien la ruralidad es sumamente heterogénea y no existe una escuela que sea igual a la otra (ni entre países ni dentro del mismo país) algunas de estas problemáticas son comunes a todas ellas. Es por eso que, para mejorar las prácticas existentes en Argentina, es esencial conocer la manera en que otros países buscan garantizar la equidad educativa.

2. Se combinaron 2 Fuentes: Establecimientos: Padrón de establecimientos 2018 (actualizado al 20/11/2018) MAE. MINISTERIO DE EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Docentes y Estudiantes: Relevamiento Anual 2017. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación
3. Idem

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo se regula la educación rural en cada país y cuál la legislación vigente?
- ¿Existen políticas públicas orientadas a garantizar la equidad educativa para contextos rurales?
- ¿Cuál es el organismo gubernamental responsable de las escuelas en contextos rurales?
- ¿Cómo se asigna el presupuesto educativo a la educación de contextos rurales?
- ¿Cómo se garantiza la accesibilidad a la escolaridad obligatoria en contextos rurales?

ANÁLISIS

Para el análisis se tomó la información recabada por los estudios de abogados de los diferentes países y se la agrupó en cuatro categorías con el fin de responder a las preguntas de investigación:

- Regulación vigente
- Organismo gubernamental
- Presupuesto
- Accesibilidad

I) REGULACIÓN VIGENTE

En los casos de Argentina, Australia, Brasil, España y México las competencias en materia de educación se dividen en distintos órganos de decisión, de alcance nacional, regional y local, cada uno con diferentes funciones y atribuciones.

En **Argentina**, el Estado Nacional tiene la función de fijar la política educativa y controlar su cumplimiento para consolidar la unidad nacional, pero siempre respetando las particularidades provinciales y locales. El Estado Nacional, Provincial y de C.A.B.A. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) tiene el deber de proveer una educación integral, permanente y de calidad a todos los habitantes de la Nación, con el objetivo de garantizar la igualdad, gratuidad y equidad, de modo que exista una ley nacional y leyes provinciales que regulan la educación en el territorio local.

En Argentina, tal cual se menciona con anterioridad, la Educación Rural se encuentra receptada en el Capítulo X de la LEN Nº 26.206/2006. En dicho Capítulo, precisamente el artículo 49, define a la Educación Rural como "la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las provincias, en el marco del Consejo Federal de Educación".

El panorama regulatorio del sistema educativo australiano es más complejo debido al hecho de que **Australia** se compone de estados y territorios, cada uno con sus propias leyes, y un gobierno federal que establece las leyes nacionales. La regulación de la educación en Australia es una responsabilidad que, en la práctica, es compartida por el gobierno central, gobiernos federales de los estados y territorios. La responsabilidad de la operación, administración y financiamiento de las escuelas recae en los estados y territorios. A partir de la Constitución del Commonwealth de Australia, se establecen las responsabilidades respectivas de los estados, los territorios y el

gobierno federal, así como también los medios primarios por los cuales El Commonwealth, los estados y territorios transfieren información, se comunican y cooperan entre sí en relación con la educación a través de COAG (Council of Australian Governments), el Consejo de Educación y los diversos acuerdos de cooperación que existen entre ellos.

En Australia, si bien la educación rural no está reconocida como un área especial dentro de las leyes, en la práctica, muchos de los departamentos estatales clasifican a la educación rural o remota como un área especial. En 2017, el gobierno australiano implementó la Revisión Independiente en Educación Regional, Rural y Remota - IRRRER ("Independent Review into Regional, Rural and Remote Education") como parte del compromiso del gobierno federal para mejorar la educación del país. De acuerdo con el IRRRRE, las determinaciones de áreas rurales y remotas para la provisión de escolaridad se basan en una combinación del tamaño del centro de población y la distancia de la ciudad capital o de un centro regional importante.

Por su parte, el sistema de educación en **Brasil** se encuentra regulado por leyes federales, provinciales y municipales. La CFB (Constitución Federal de Brasil de 1988) establece que la educación es un derecho de todos y un deber del Estado y la familia, que será promovido y fomentado con la cooperación de la sociedad, apuntando al desarrollo completo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo. Se establece que el Gobierno Federal, las Provincias, el Distrito Federal y las Municipalidades siempre deberán actuar en colaboración por la organización del sistema educativo.

La educación rural en Brasil cuenta con una regulación específica. En virtud de la Resolución Nº 04/2010 de 2017, la educación rural comenzó a ser reconocida como una modalidad de Educación Básica a partir del establecimiento de algunas acciones que deben tomarse para mejorar la infraestructura de las escuelas públicas, la capacitación inicial y continua de los maestros y el desarrollo del material específico para estudiantes rurales y de Quilombola. Respetar la diversidad social, cultural, ambiental, política, económica, de género, generacional y étnica. Por su parte, la LFEB N° 9.394/96 (Ley Federal de Educación de Brasil) dispone que el sistema educativo debe promover las modificaciones necesarias en miras a que se adapte a las peculiaridades de la vida rural, según cada región. Todo el contenido curricular y métodos de enseñanza deben ser apropiados a las necesidades reales e intereses de los estudiantes rurales, así como la organización escolar, lo que incluye la adaptación del calendario a las fases del ciclo de agricultura, las condiciones climáticas y las adaptaciones a las características del trabajo rural. La resolución también presenta criterios para la ubicación de la escuela, y la logística del transporte para poder facilitar el acceso de la comunidad.

En el caso de **España** el gobierno nacional representado por la administración central se reserva la competencia exclusiva para regular la estructura de los distintos niveles educativos y las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos. Por otro lado, las distintas administraciones educativas regionales se encargan de aplicar y adecuar a las características de su población la legislación vigente. A su vez, la ley prevé órganos de cooperación con el fin de facilitar la comunicación entre las autoridades nacionales y locales.

La educación rural en España no está regulada de forma separada e individual. Sin embargo, las distintas leyes educativas incluyen regulación al respecto, tales como considerar el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos pertinentes para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades. La Consejería de Educación y Ciencia proporcionará los servicios complementarios de transporte escolar, comedor y residencia, de modo que la dispersión geográfica

y las dificultades de comunicación no impidan el acceso a la Educación Básica Obligatoria. En zonas rurales caracterizadas por la dispersión o el aislamiento se promoverán proyectos de compensación educativa que posibiliten un mayor grado de socialización y conocimiento de otros entornos.

A su vez, en **México** la Ley General de Educación de 1993 prevé facultades concurrentes y facultades exclusivas para la federación, estados y municipios estableciendo que deben de cooperar en la utilización y regulación de un sistema de información. Dicho sistema es el identificado como "Sistema de Información y Gestión Educativa" (el "SIGED").

En México tampoco se establece una sección especial para la educación rural, sin embargo, los ordenamientos legales sí contemplan la educación rural y contienen cierta regulación al respecto.

En contraposición, **Chile** es un estado unitario y, por ende, su estructura normativa es común, de aplicación nacional y carente de disposiciones vinculantes de naturaleza meramente regional o local. El sistema educativo chileno se encuentra estructurado, principalmente, sobre la base de lo prescrito en la Constitución Política de la República 1980 y la Ley General de Educación N° 20.370/2009. El Ministerio de Educación es el órgano rector del Estado encargado de velar por el derecho a la educación en todos los niveles, y, a nivel local, tiene órganos desconcentrados de administración constituidos por las Secretarías Regionales Ministeriales. Reconoce la administración local de los establecimientos de educación pública, conocido como "municipalización".

En la legislación chilena, la educación rural se rige por las normas generales. No obstante, existen algunas leyes y reglamentos que recogen la condición de ruralidad como un criterio diferenciador para otorgar ciertos derechos especiales, asignaciones y subvenciones.

Similar es el caso de **Uruguay**. En diciembre de 2008, el Parlamento del Uruguay sancionó la Ley General de Educación Nº 18.437, cuyo propósito es regular, en un único texto legislativo, diversos aspectos relacionados con la educación. La Ley General de Educación establece al Ministerio de Educación y Cultura y a la Administración Nacional de Educación Pública como las autoridades educativas y define sus cometidos, atribuciones y funciones.

En Uruguay la Ley establece que se tendrá especial consideración a la educación en el medio rural, la educación de personas jóvenes y adultas y la educación de personas con discapacidades.

Cada país establece la obligatoriedad de la educación según sus propias leyes. En todos los casos estudiados se estima que es obligatoria hasta que el joven termine lo que en Argentina se denomina educación secundaria, es decir hasta los 17 o 18 años. En cambio, se establece el siguiente inicio obligatorio:

Argentina	4 años
Australia	6 años
Brasil	4 años
Chile	4 años
España	6 años
México	4 años
Uruguay	4 años

Fuente: elaboración propia

II) ORGANISMO GUBERNAMENTAL

En cada uno de los países seleccionados para el estudio se buscó identificar a los organismos gubernamentales responsables de garantizar la equidad educativa para escuelas en contextos rurales.

En **Argentina**, la autoridad nacional de aplicación de la Educación Rural es la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, la cual tiene un área especializada en Educación Rural. Está encargada del planeamiento estratégico situacional a nivel nacional como herramienta para el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas educativas. Por lo tanto, dicha Dirección tiene a cargo el manejo, organización y todo lo relativo a esta modalidad de educación, incluida la infraestructura. Sin embargo, la responsabilidad de que se cumplan los objetivos en las diferentes provincias depende de la jurisdicción local. Es decir, la Dirección Nacional no se encarga de ratificar que los objetivos se cumplan, si no que cada Ministerio Provincial, con su área especializada de Educación Rural, lo debe hacer.

En el caso de **Brasil** existen organismos a nivel federal responsables de las políticas públicas para educación rural. Estos son el SECADI (Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión) y CONEC (Comisión Nacional para la Educación Rural). El Decreto Nº 9.005/2017 define las principales competencias de SECADI, las cuales son:

i. Planificación, orientación, organización y coordinación, en colaboración con los sistemas escolares de las Provincias, el Distrito Federal y los Municipios, para la implementación de políticas públicas de la educación rural, indígena y Quilombola, entre otros;

ii. Facilitar la cooperación técnica y financiera entre el Gobierno Federal, las Provincias, el Distrito Federal y los Municipios y otras organizaciones nacionales e internacionales para promover la alfabetización, la educación rural, la educación indígena, la educación de Quilombola, etc.

El Gobierno Federal es el responsable de coordinar la política nacional de educación, y de aplicar normativas redistributivas y complementarias en relación con otras instancias educativas. Las provincias deben asegurar la educación primaria y ofrecer, prioritariamente, educación secundaria a todos aquellos que lo demanden, y los municipios deben ofrecer educación infantil temprana en guarderías, centros preescolares y, con prioridad, educación primaria.

En **Uruguay** existe un Departamento de Educación para el Medio Rural (DER) que se encuentra dentro de la órbita del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP). Sus líneas de acción están enmarcadas en dos grandes concepciones vinculadas a la escuela rural:

i. la pedagogía nacional vinculada a lo rural: se relaciona con la especificidad social de la escuela rural y los estrechos vínculos entre escuela y comunidad que ello genera; y

ii. la didáctica multigrado (niños de diversas edades comparten una misma clase): se relaciona con la especificidad didáctica derivada de los efectos que los grupos multigrado tienen sobre las prácticas de enseñanza y los procesos de aprendizaje.

Según dicho departamento, existen 1090 escuelas rurales, lo que representa aproximadamente el 40% de las escuelas de todo el país.

Asimismo, además del DER, existe una red institucional distribuida en todo el territorio nacional que conforma la estructura rural en el país. Algunas de las instituciones que la conforman son: el Centro Agustín Ferreiro, el Centro de Educación Rural, El Centro de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales, entre otras.

En el caso de **Chile**, si bien no cuenta con un Departamento de Educación Rural dentro del Ministerio de Educación, sí posee un Coordinador Nacional que tiene contacto con los distintos actores de la educación rural a nivel nacional. El Ministerio de Educación ejerce sus funciones a nivel nacional apoyado en sus Secretarías Regionales. Las Secretarías Regionales Ministeriales y Departamentos Provinciales apoyan la labor del Ministerio de Educación en las distintas regiones del país y trabajan directamente con la población rural dentro de su territorio jurisdiccional.

Asimismo, al reconocer que la educación rural tiene particularidades que la distinguen de otros tipos de educación regular, sostienen que debe normarse en su diferencia. Como consecuencia se ha sancionado el Decreto N° 968/2012, el cual autoriza la realización de reuniones en microcentros para profesores de escuelas rurales y tiene como objetivos: reflexionar sobre el trabajo pedagógico realizado por los profesores; intercambiar experiencias pedagógicas; acordar criterios para la formulación de planes de mejoramiento relacionados con las necesidades de aprendizaje; y la Ley N° 21.040, la cual dispone que los directores ejecutivos de los Servicios Locales deberán citar, al menos una vez al año, a una Conferencia a todos los directores de los establecimientos educacionales y a los profesores encargados de escuelas rurales que dependen del Servicio Local.

De acuerdo con lo establecido por ley es obligatorio que los establecimientos educacionales sometan sus planes y programas de educación básica y media a aprobación del Ministerio de Educación. De esta forma los establecimientos deben entregar los planes y programas propios a la autoridad regional de educación correspondiente. Los planes y programas se entenderán aceptados por el Ministerio de Educación transcurridos sesenta días contados desde la fecha de su entrega.

En el caso de **México**, la autoridad responsable de la educación a nivel federal es la Secretaría de Educación Pública (SEP). Cada una de las entidades federativas cuenta, a su vez, con una Secretaría de Educación estatal. Ambas tienen como propósito crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todos los habitantes a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden. Este propósito se corrobora con el Artículo N° 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 donde se sostiene que a la Secretaría de Educación Pública le corresponde, entre otras cosas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural. De dicho artículo se desprende la obligatoriedad de la SEP con respecto a la enseñanza rural, la cual, si bien no cuenta con un departamento específico, deba ser responsable exclusivamente de la educación rural si se apoya en diferentes proyectos y coordinaciones como la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, la cual se encarga de garantizar una educación adecuada para la población rural.

Al ser una materia concurrente, las autoridades locales y federales deben coordinar y trabajar juntas para lograr los objetivos nacionales en materia de educación.

En **España** hay un modelo descentralizado de gestión y administración del sistema educativo. Las competencias se dividen entre la Administración General del Estado, la cual supervisa y regula el sistema educativo (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y las Comunidades Autónomas (Consejerías o Departamentos de Educación). Cada Comunidad Autónoma tiene una Administración educativa cuyo fin es regular la educación

rural de manera específica en función del territorio. Sin embargo, las distintas leyes de las Comunidades Autónomas deben estar en conformidad con las leyes orgánicas aplicables.

Para que todos los territorios cumplan con los objetivos nacionales, el capítulo IV de la LOE Nº2 del 2006 (Ley Orgánica de Educación) sobre la "Cooperación entre Administraciones educativas" regula la coordinación entre Administraciones nacionales y locales, el intercambio de información entre ellas y la gestión y planificación general del sistema educativo.

Por otro lado, en el caso de **Australia**, no existe ningún organismo a nivel federal que se especialice en escuelas ubicadas en contextos rurales. Sí podemos encontrar unidades específicas en algunos de los estados, por ejemplo, en los estados de New South Wales, Western Australia y Queensland. De cualquier manera, en todos los casos, la asistencia financiera que provee el nivel nacional a los diferentes estados está sujeta al cumplimiento de implementación de políticas.



1. REUTERS/Nacho Doce

III) PRESUPUESTO

Se intentó averiguar en cada país si, dentro del presupuesto general de educación, se destina algún apartado especial a las instituciones localizadas en contextos rurales, quién era el encargado de ejecutar ese monto y quién lo controlaba.

En el caso de **Argentina**, no se pudo obtener una respuesta concreta respecto a este punto ya que incluye fondos tanto nacionales como provinciales. De todos modos, se destaca un crédito del Banco Mundial, PROMER II, destinado específicamente a escuelas en contextos rurales con el siguiente objetivo:

"*La iniciativa busca apoyar a la Argentina en disminuir las tasas de repetición en la primaria e incrementar la matrícula de inscripción y las tasas de finalización en la escuela secundaria rural como forma de mejorar los resultados de la educación en el sector rural.*"

En el caso de **Brasil** sí se diferencia el presupuesto destinado a educación rural exclusivamente. La Ley Federal de Educación de Brasil – Ley Nº 9.394/96 establece que los sistemas educativos deben promover los ajustes necesarios para adaptar las peculiaridades de la vida rural y de cada región. Al mismo tiempo, el decreto Nº 7353 del 2010 regula la política educativa y el PRONERA (Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria) y establece que "*los gastos del gobierno federal con la política de educación rural, con PRONERA, se aplicarán a las asignaciones presupuestarias asignadas anualmente, respectivamente, a los Ministerios de Educación y Desarrollo Agrícola, con respecto a los límites estipulados por el Poder Ejecutivo y según la legislación financiera*". Finalmente, el FUNDEB (Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Educación Básica y la Promoción de Profesionales de la Educación) también transfiere recursos relacionados con estudiantes rurales.

De acuerdo con lo previsto en la Ley 11.494/2007, la supervisión de los recursos de FUNDEB y sus fondos son responsabilidad del Tribunal de Cuentas de la Unión ("TCU"). Cuando hay recursos federales en la composición de dichos fondos, la Contraloría General de la Unión también actúa en dicha supervisión. A su vez, el Ministerio Público tiene la importante tarea de supervisar el completo cumplimiento de la ley. Con respecto a esto, complementa las actividades realizadas por el Tribunal de Cuentas de la Unión y el Contralor General, al tomar medidas formales en la órbita del poder judicial con respecto a cualquier irregularidad detectada e identificada.

Asimismo, la legislación establece la obligación de los estados y gobiernos locales de presentar pruebas del uso de esos recursos en tres momentos diferentes: mensualmente, bimestralmente y anualmente.

En el caso **México** los recursos se asignan mediante un presupuesto de egresos que es distinto cada año. En relación con la educación rural, dentro del presupuesto, existe una sección especial denominada "Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas" que recibió, en el año 2018, un total de $10,128,113,236.00 (Diez Mil Ciento Veintiocho Millones Ciento Trece Mil Doscientos Treinta y Seis Pesos 00/100 Moneda Nacional).

En **España** el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas se fija a través de un acuerdo multilateral entre éstas y el Estado que garantiza la solidaridad interterritorial y un determinado nivel de gasto para la prestación de la educación como servicio público fundamental en todo el territorio español. En 2018, el presupuesto para Educación sumaba 2.600 millones de euros, impulsado por el aumento en las becas, las cuales representaban el 60,6% de esta política presupuestaria. Sin embargo, la legislación nacional no prevé un presupuesto específico para la educación rural, por lo que queda a total decisión de las Comunidades Autónomas dirigir una parte de los presupuestos asignados a la educación rural.

El gobierno de **Australia** destina fondos para la educación en general. No hace una distinción específica en el presupuesto para fondos exclusivos destinados a la ruralidad. De todos modos, entre los fondos destinados para su programa *Quality Schools*, que otorgan fondos por escuela, sí se reconoce que una escuela ubicada en lugares rurales o remotos necesita más fondos, ya que es más costoso educar a alumnos en esas zonas. El IRRRER muestra que aproximadamente el 12% del financiamiento federal a la educación es otorgado a la educación rural y remota.

En **Uruguay**, el presupuesto nacional no tiene un rubro específicamente destinado a la educación rural. La financiación de la educación rural queda comprendida en las partidas para educación primaria en todo el país. No obstante, en el presupuesto de la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) se destina

parte de los fondos para financiar el funcionamiento de las escuelas rurales y para implementar programas y proyectos administrados a través del DER.

En el caso de **Chile** no existen leyes de educación rural que regulen cómo se debe distribuir el presupuesto de educación en ese ámbito. No obstante, sí existieron partidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018 que se destinaron específicamente a aspectos propios de la educación rural como, por ejemplo, recursos destinados a financiar proyectos en zonas rurales, que permitan el transporte de alumnos entre el hogar y el establecimiento educacional donde se encuentran matriculados.


REUTERS/Andres Stapff

IIII) ACCESIBILIDAD

Sobre la accesibilidad a la educación, entendida tanto como infraestructura escolar, accesibilidad en caminos y transporte, se analizaron las particularidades de los países bajo estudio.

En **Argentina**, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en conjunto con el Consejo Federal de Educación (en particular, el Área de Planeamiento Educativo), tienen el deber de garantizar, en todas las escuelas, los recursos materiales necesarios -infraestructura, equipamientos científicos y tecnológicos, de educación física y deportiva, bibliotecas y materiales pedagógicos- para garantizar una educación de calidad. Asimismo, la ley dispone que se deben priorizar aquellas escuelas que atienden a alumnos en situaciones sociales más desfavorecidas.

En **Australia**, al igual que en Argentina, garantizar el acceso en la infraestructura de las escuelas depende directamente del área de planeamiento de cada jurisdicción. Sin embargo, en este caso trabajan articuladamente con otros ministerios como, por ejemplo, el de Salud, el cual también genera estrategias para llegar con los servicios de salud a las comunidades de zonas remotas.

No obstante, en **Australia** la ley de educación no establece responsabilidades en cuanto a qué organismo debe garantizar el acceso a las escuelas en cuanto caminos y transporte. De ello, se encarga a veces el Estado

y, en su defecto, las propias comunidades o grandes industrias de la zona. En los últimos años el gobierno ha anunciado una serie de reformas en este sentido pero aún no se han puesto en práctica.

En **Brasil**, La Constitución Federal regula que es el Estado quien debe asegurar a los estudiantes el material educativo, transporte, comida y servicios de salud entre otros. Esa responsabilidad se encuentra repartida entre el gobierno federal, las provincias y los municipios, según el nivel del cual depende cada escuela. En muchos casos, los distintos niveles de gobierno celebran acuerdos para articular acciones.

Asimismo, en el caso de la ruralidad, el Ministerio de Educación, a través de FUNDEB (Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Educación Básica y la Promoción de Profesionales de la Educación), tiene un programa específico para apoyar el servicio de transporte y mantenimiento de edificios destinados específicamente a escuelas rurales, llamado PNATE (Programa Nacional de Apoyo para el Transporte Escolar), por medio del cual realizan transferencias de apoyo a las provincias y municipios.

En **Chile** no sólo no existen normas que regulen expresamente el acceso a infraestructura escolar sino que se desprende una obligación del Estado en relación a esta materia como consecuencia de los deberes que le impone la Ley General de Educación Nº 20.370 del 2009 y la Constitución Política de la República 1980.

En **España**, la legislación nacional prevé, de manera general, mecanismos, sobre todo en materia económica, para garantizar a los alumnos de las zonas rurales el acceso a las escuelas. Sin embargo, las administraciones locales son las encargadas de organizar, en cada territorio, los servicios de transporte, de comedor y de residencia escolar gratuitos de manera que la dispersión geográfica y las dificultades de comunicación no impidan en ningún caso el acceso a la educación básica.

En **México**, es la autoridad educativa federal quien tiene el deber de generar, mantener y mejorar la infraestructura educativa en coordinación con las distintas autoridades educativas. Existe una ley, llamada Ley de Infraestructura Física Educativa, que regula las intervenciones sobre la infraestructura, y un organismo gubernamental llamado Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, cuyo objetivo es garantizar que se cumpla lo establecido por la ley en todas las escuelas, y se considere tanto a las de zonas urbanas como rurales.

Por último, en **Uruguay** no existe una autoridad específica dedicada a garantizar las condiciones de accesibilidad a las escuelas. Sin embargo, por las características geográficas y climáticas del país, sumadas a la alta densidad de escuelas rurales existente, el acceso no es considerado un problema en el país.

CONCLUSIONES

Para concluir, es importante señalar que las políticas públicas son dependientes del contexto histórico, geográfico y social en el que se enmarcan y es por ello que, a pesar de que todos los países seleccionados tienen un porcentaje considerable de instituciones ubicadas en contextos rurales, cada uno de ellos las aborda de manera distinta.

En los países analizados que se rigen por un sistema federal, a la hora de implementar las políticas educativas, se articulan todos los niveles de gobierno. Es decir que tanto en Argentina como en Australia, Brasil, España y México existe un nivel central de gobierno que imparte directivas generales pero la implementación queda a cargo de las jurisdicciones más pequeñas (municipios, estados provinciales, etc., según corresponda en cada caso). A nivel central solamente en Australia, Brasil y España se reconoce que existe una dificultad mayor en la educación rural, por lo que asignan presupuesto específico.

En el caso de Chile el nivel central tiene secretarías regionales en el territorio, mientras que, en Uruguay, el poder central se ocupa de todo el territorio. En ambos casos se distingue en alguna de sus leyes a la educación rural.

En todos los países estudiados la obligatoriedad alcanza hasta terminar lo que en Argentina se denomina el nivel secundario. Es decir que en todos estos países los jóvenes de hasta 17 o 18 años deberían poder acceder a la escolaridad. En cambio, el inicio de la obligatoriedad varía entre los 4 y los 6 años.

Para garantizar la implementación de las políticas públicas y el acceso a la educación por parte de los estudiantes, existen organismos responsables. A continuación, se resumen los hallazgos relativos a este punto de los diferentes países. Es preciso destacar que, en el caso de Argentina, si bien no se encontró a nivel legislativo ningún organismo responsable de los contextos rurales, sí se implementan, en la práctica, en algunas provincias. En todos los otros casos, la Dirección de Planeamiento del Ministerio Nacional imparte normas generales que se encuentran sujetas a que las provincias las implementen pero no existe ningún mecanismo de control sobre ellas.

	Organismo responsable	Nivel	Es específico para ruralidad
Argentina	Ministerios provinciales	provincial	en algunos casos
Australia	Unidades dentro de los estados	provincial	en los casos que son necesarios
Brasil	Organismos a nivel federal: SECADI y CONEC	central	si
Chile	Coordinador Nacional de Educación Rural	central	si
España	Administración educativa de las comunidades autónomas	provincial	regula la educación rural de manera específica según el territorio
México	Secretaría de Educación Pública, en particular la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe	central	si
Uruguay	Departamento de Educación para el Medio Rural	central	si

Fuente: elaboración propia

Con respecto a los presupuestos, si bien hay países que reconocen que las escuelas ubicadas en contextos rurales requieren más presupuesto, solamente Brasil asigna un fondo específico para educación rural.

En cuanto a la accesibilidad, en la mayoría de los países, depende del Ministerio Nacional de Educación, en articulación con los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, resulta interesante la práctica australiana de articulación entre distintos ministerios, aunando esfuerzos para conseguir resultados más efectivos.

Asimismo, es destacable la práctica española de establecer un apoyo económico destinado a aquellos que se encuentran en zonas aisladas o dispersas y la garantía de servicios de transporte y residencia gratuitos para los alumnos de dichos establecimientos, de modo que la distancia no genere un impedimento para acceder a la educación.

Para terminar, es fundamental reconocer las prácticas valiosas que hoy en día existen en la República Argentina y no siempre se hacen visibles. Entre ellas destacamos, por ejemplo, la existencia de un sistema de transporte escolar gratuito y exclusivo para alumnos de escuelas de contextos rurales de las Provincias de Entre Ríos y Tucumán, entre otras; o la generación de espacios específicos de formación docente en algunas provincias.

RECOMENDACIONES

En base al análisis realizado sobre las políticas educativas relacionadas con la ruralidad en Australia, Brasil, Chile, España, México y Uruguay se considera que hay algunas prácticas que podrían ser funcionales a la Argentina, de acuerdo con sus características contextuales particulares. A continuación, se realizaron 3 recomendaciones concretas.

En primer lugar, en varios de los países analizados, el gobierno central, si bien solamente imparte reglas generales y no está a cargo de su implementación, funciona también como un garante, ya que hace los desembolsos de los fondos a los gobiernos locales según el cumplimiento de objetivos. De esta manera controla la ejecución y destino de los fondos. En el caso de Argentina esto no se vio reflejado en la investigación, por lo que consideramos que puede ser un mecanismo a implementar por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología Nacional para garantizar la equidad en las distintas provincias como condición para el desembolso de financiamientos que provienen de organismos internacionales como es el caso del PROMER para el mejoramiento de escuelas rurales financiado por el Banco Mundial.

Por otro lado, tanto en el caso de España como en el de Australia, si bien no tienen presupuestos específicos para ruralidad, sí reconocen que las escuelas alejadas de centros urbanos necesitan más fondos. Esto implica que dotarlas de recursos para que sean similares a las escuelas urbanas supone invertir más. Por eso, en los fondos que se destinan a las escuelas se tiene en consideración su ubicación. Este punto nos parece muy pertinente para el otorgamiento de recursos a escuelas, para así garantizar que aquellas más alejadas, puedan obtener lo mismo que las otras a pesar de los costos extras que la lejanía supone (escasa oferta de servicios, costos de traslados, entre otros).

En tercer lugar, en los contextos rurales de Argentina la oferta de servicios educativos es menor que en zonas urbanas. Esta situación se acentúa aún más en el nivel inicial y el nivel secundario. Por ello, en muchos casos, los alumnos tienen que trasladarse varios kilómetros para poder acceder a la institución educativa, lo cual desalienta que los niños y jóvenes asistan al nivel inicial o secundario respectivamente, principalmente porque esto genera un gasto importante para las familias, favoreciendo el abandono. Consecuentemente, y para garantizar que los alumnos de escuelas de contextos rurales puedan acceder a todos los niveles obligatorios de escolaridad, desde sala de 4 años hasta terminar el secundario, resulta interesante la opción que implementa España en la que cualquier alumno, independientemente del estado en el que vive, puede acceder a becas que cubran traslado, comidas y/o albergue según corresponda. De ese modo favorece la permanencia dentro del sistema educativo, y la finalización de los estudios. Existen distintos programas nacionales o provinciales actualmente en la Argentina que intentan resolver esta cuestión pero debería ser de manera articulada entre los distintos niveles de gobierno y ser accesible a cualquier niño o joven argentino sin importar la provincia en la que vive.

Las recomendaciones aquí planteadas no implican grandes giros en la política educativa argentina. Muy por el contrario, son factibles de implementar en el corto plazo con un alto impacto en la vida de los niños y jóvenes que viven en la ruralidad. Consisten en la coordinación de distintos niveles de gobierno y responsabilización de todos los actores involucrados.



THOMSON REUTERS
FOUNDATION

www.trust.org