

Capítulo II

La educación básica en las áreas rurales: situación, problemática y perspectivas

Michael Lakin con Lavinia Gasperini

Introducción

La falta de oportunidades de educación básica es tanto una causa como un efecto de la pobreza rural en los países de bajos ingresos. Incluso cuando existen escuelas, diversos obstáculos económicos y sociales impiden que algunos niños, sobre todo niñas, se matriculen. El costo de oportunidad de la educación es uno de los principales obstáculos para las familias pobres, que frecuentemente cuentan con el trabajo y los ingresos de sus hijos. Asimismo, el “aprendizaje escolar” puede parecer muy inadecuado en relación con sus necesidades de supervivencia más inmediatas.

En términos generales, los niños y adultos de las áreas rurales —la mayoría de los cuales son pobres— tienen muy limitadas oportunidades de obtener una educación básica que los ayude a romper el ciclo de la pobreza. Muchos niños nunca ingresan a la escuela; muchos de los que se matriculan no completan el ciclo de educación primaria e incluso entre quienes lo completan, muchos dejan la escuela apenas alfabetizados. El currículo y a veces la lengua de instrucción no se adaptan a las condiciones locales. A menudo las escuelas rurales se encuentran en pobres condiciones, inadecuadamente equipadas y dotadas de un personal insuficientemente preparado y profesores mal pagados. Los programas destinados a los adolescentes y adultos de las áreas rurales frecuentemente no están bien organizados ni adaptados a las necesidades de aprendizaje locales y dependen de personal mal o escasamente preparado y mal pagado. Es difícil expandir esos programas o incluso sostenerlos. Además, los educandos de las áreas rurales, independientemente de su edad, generalmente se encuentran en condiciones de desventaja en comparación con sus pares de la ciudad, quienes tienen oportunidades de educación relativamente mejores. Las condiciones de las áreas rurales se encuentran frecuentemente muy por debajo de los estándares fijados en la política del gobierno.

La *Sección 1* de este capítulo examina las desigualdades urbano-rurales. Se analiza cómo las desigualdades relacionadas con el acceso a la educación básica en las áreas rurales son el producto de problemas tales como la distribución geográfica inadecuada de las escuelas, el carácter incompleto de las escuelas, los obstáculos sociales y económicos tales como los costos directos, la problemática específica de género, los obstáculos legales, así como los conflictos y las guerras. También identifica algunas de las causas subyacentes de la baja calidad de la educación básica, tales como el contenido curricular, la falta de disponibilidad y la deficiente calidad de los insumos escolares, el entorno físico de las escuelas, el entorno hogareño, la salud y la nutrición, la distancia a la que se encuentra la escuela, la lengua de instrucción, etc. Finalmente, analiza algunas modalidades alternativas de oferta de la educación básica, tales como la educación básica no formal.

La *Sección 2* evalúa varios ejemplos de iniciativas gubernamentales o de organizaciones no gubernamentales para atender a diversas categorías de educandos. En ella se constata que a pesar de las limitaciones en la provisión de educación básica en las áreas rurales hoy en día y la escasez crónica de los recursos que se le asignan, el progreso en el acceso y la calidad es posible, lo que está ocurriendo efectivamente.

En la *Sección 3* se identifican algunas acciones clave que los responsables de la formulación de política y los administradores deben emprender para mejorar la educación básica en las áreas rurales.

Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje en las áreas rurales

La *Declaración mundial sobre educación para todos* (1990) establece en su primer artículo que: “Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje”. Prosigue sosteniendo que estas necesidades abarcan herramientas esenciales para el aprendizaje, como la lecto-escritura y el cálculo, así como conocimientos, competencias, valores y actitudes que las personas requieren para funcionar bien y seguir aprendiendo en su medio particular. También reconoce que: “La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían

según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente en el transcurso del tiempo”.

Al examinar la oferta de educación básica en las áreas rurales se debe tener en cuenta que las condiciones sociales están cambiando y la economía rural se está diversificando, expandiendo las oportunidades de empleo no agrícola. Estos cambios influyen necesariamente sobre lo que constituyen las *necesidades básicas de aprendizaje* de la población rural. Si bien existen ciertas constantes, tales como las competencias en lecto-escritura y aritmética básica, las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y adultos de las áreas rurales son hoy en día probablemente más amplias que las de la generación precedente y estas necesidades siguen evolucionando. Esto significa que el contenido y la oferta de la educación básica también tienen que evolucionar.

Los gobiernos de muchos países en desarrollo están tratando de moldear la evolución de la vida rural mediante políticas de desarrollo económico. La Revolución Verde, por ejemplo, produjo muchos cambios en la vida rural, además de aumentar la producción agrícola. Otros cambios están ocurriendo en respuesta a las fuerzas del mercado que indican cambios en las prioridades de los productos y el empleo en las áreas rurales. Además de satisfacer las necesidades de aprendizaje actualmente descuidadas en las áreas rurales, la educación básica debe responder a estas condiciones económicas y sociales cambiantes a fin de ser pertinente y eficaz.

Antes de proseguir, es necesario esclarecer algunos términos que se encuentran en la literatura disponible. ‘Educación básica’ se refiere a toda la gama de actividades educacionales que se realizan en diferentes entornos y que tienen el propósito de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje tal como fueron definidas en la *Declaración sobre educación para todos*. Por consiguiente, comprende tanto la escolarización formal (primaria y, a veces, el primer ciclo de secundaria) como una amplia variedad de actividades educacionales públicas y privadas no formales e informales ofrecidas para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje definidas de grupos de personas de todas las edades.

El término ‘educación rural’ se ha utilizado frecuentemente para distinguir la educación rural de la urbana. Sin embargo, algunas veces

el término tiene una connotación que sugiere un tipo o calidad de educación que difiere de la educación de las áreas urbanas. En ningún caso debe confundirse con ‘educación agrícola’, que prepara a los educandos específicamente para el trabajo en el sector agrícola.

En algunos ejemplos de la literatura reciente se utiliza el sintagma ‘educación para la transformación rural’ para “transmitir una visión de un proceso dinámico y positivo de cambio y desarrollo de las comunidades rurales en el contexto de cambios nacionales y mundiales. La educación es percibida como [un] instrumento clave para moldear y lograr el objetivo de la transformación rural” (INRULED, 2001).

Esta contribución, sin embargo, utiliza el sintagma ‘educación para el desarrollo rural’, que implica que la función o el propósito de la educación en la áreas rurales es o debería ser contribuir al desarrollo y el bienestar rural, incluyendo la seguridad alimentaria, la salud, el empleo, la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales. Prevé un enfoque educacional amplio para satisfacer eficaz y equitativamente las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos no escolarizados de las áreas rurales, en la perspectiva de reducir la pobreza rural (Gasperini y Maguire, 2001). La sección siguiente examinará la situación efectiva con respecto a esta visión de la educación en las áreas rurales.

1. La educación básica en las áreas rurales hoy

Durante los últimos años, la oferta de educación básica en las áreas rurales, o al menos como se la percibe, ha sido fuertemente influida por dos corrientes importantes de política de desarrollo. La primera, propia del sector de la educación, deriva de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje (Jomtien, Tailandia, 1990). Ofrecer educación básica a todos los niños, adolescentes y adultos mediante la educación formal y no formal ahora se considera que no sólo es una obligación fundamental de todo gobierno que proclama el respeto de los derechos humanos, sino también un prerrequisito para el desarrollo social y económico. Los compromisos con la educación para todos asumidos en Jomtien por los gobiernos y numerosos organismos de desarrollo presentes fueron reforzados en varias conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante la década de los noventa, empezando con la

Cumbre Mundial de la Infancia (también celebrada en 1990). Sus respectivas actas finales destacan la importancia e incluso la contribución vital que la educación para todos puede y debe aportar respecto a los derechos de los niños, de las niñas y las mujeres, la protección del medio ambiente, el desarrollo social, la seguridad alimentaria, etc. Si bien hay pocas referencias específicas a las necesidades de las poblaciones rurales –exceptuando algunos documentos, como el plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996–, estos diversos acuerdos a nivel mundial han creado un entorno de política favorable para renovar iniciativas destinadas a expandir y mejorar la educación en las áreas rurales. Los esfuerzos subsiguientes de los países, apoyados por la comunidad internacional, para ofrecer educación básica para todos han llamado la atención, una vez más, a la necesidad de aumentar la matrícula en las escuelas rurales, especialmente de las niñas. Sin embargo, menos atención se ha prestado hasta ahora al mejoramiento de la calidad de la educación rural y a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y adultos no escolarizados.

La segunda influencia concurrente sobre la educación básica en las zonas rurales han sido los compromisos renovados de la comunidad internacional durante la década de los noventa para reducir la pobreza y prestar mayor atención a la ayuda a los más pobres en los países pobres. Esto ha permitido hacer hincapié en la importancia que tiene la satisfacción de las necesidades básicas de los tres cuartos de la población pobre del mundo que vive en las áreas rurales (IFAD, 2001). Esta corriente de política de desarrollo concibe la educación básica como un instrumento necesario y potente para mejorar varias áreas, tales como la salud familiar, la seguridad alimentaria, el empleo, la productividad y el comportamiento democrático. Ahora que se reconoce que el analfabetismo de la población adulta constituye un obstáculo importante para reducir la pobreza, parece que aumenta la conciencia –aún no correspondida en términos de recursos– de que ofrecer educación básica a los adultos es un complemento necesario de la educación primaria. El progreso en la oferta de educación básica a los niños y a los adultos de las áreas rurales puede producir sinergias positivas considerables y contribuir a reducir la brecha rural-urbana en lo que se refiere a las oportunidades de educación. ¿Cuál es la situación actualmente?

1.1 Educación primaria

1.1.1 El acceso a la educación primaria en las áreas rurales es deficiente

Los niños de las áreas rurales en los países de bajos ingresos generalmente tienen todavía menos oportunidades de asistir a la escuela y completar la educación primaria que los niños que son mejor atendidos en las áreas urbanas. Si no se afronta, esta situación se agravará en las próximas décadas. Desafortunadamente, las estadísticas de la educación comparables internacionalmente raras veces distinguen los datos para las zonas urbana y rural, incluso en lo que se refiere a la matrícula y los datos sobre repetición, abandono y promoción son muy escasos. El *Cuadro 1* contiene algunos datos ilustrativos sobre las áreas urbano-rural según género, a partir de una selección de países, clasificados según el porcentaje de su población rural. El cuadro muestra las tasas de matrícula bruta (todas las edades) y netas (grupo de edad oficial) de la educación primaria de niños y niñas de las zonas urbana y rural.¹ Usualmente, las tasas son más altas en las áreas urbanas que en las rurales. El cuadro también muestra que el grupo de edad oficial y la duración de la educación primaria varía de un país a otro. Los países que tienen tasas brutas de matrícula (TBM) que se aproximan o superan el 100% tienen, en principio, instalaciones para ofrecer educación primaria a todos los niños en el grupo de edad oficial, si se eliminara la presencia de niños con extraedad. Incluso en este caso, la distribución geográfica de las escuelas en la mayoría de los países en desarrollo no es adecuada para atender a todos los niños de las áreas rurales.

Si bien algunas áreas rurales también carecen de escuelas, otro fenómeno común es el de las *escuelas incompletas* que sólo ofrecen instrucción en algunos grados de educación primaria, pero no en todos. Por tanto, los niños que se ven obligados a dejar la escuela a los nuevos o menos años de edad con sólo dos o tres años de escolaridad, tienen un nivel muy bajo de educación básica y corren el riesgo de perder sus competencias en lecto-escritura y aritmética básica.

1. El *Cuadro 1* se basa en informes de los países remitidos a la UNESCO para los años escolares que se iniciaron en 1997 ó 1998, en los cuales cada país utiliza su propia definición de 'urbano' y 'rural'.

Cuadro 1. Tasas de alfabetización y matrícula en educación primaria en países seleccionados, distribuidas por área urbana y rural, y por género

País	Población Rural	IDH 1999	Alfabeti. Total	Alfabeti. Mujeres	(Clasificado según población rural)											
					TBM UM	TBM UF	TBM RM	TBM RF	TNM UM	TNM UF	TNM RM	TNM RF	% Edades			
Cambaya	84,4	0,541	68,2	...	104,6	94,1	92,6	80,7	88,0	81,0	80,8	71,9	6-11			
	79,9	0,274	15,3	7,9	55,6	47,5	33,2	17,1	45,1	38,4	28,8	15,0	7-12			
Níger	77,1	0,476	47,3	31,7	129,1	120,7	124,1	100,4	91,0	90,3	77,9	69,2	7-10			
Lao (R.D.P.)	76,1	0,470	40,8	29,3	98,4	94,5	98,4	94,5	81,8	84,0	79,6	82,7	6-10			
Bangladesh	71,9	0,571	56,5	44,5	91,0	86,8	101,1	79,6	71,7	68,2	79,7	62,5	5/6-9/10			
India	67,3	0,510	59,2	52,1	81,0	71,4	108,1	91,6	48,8	43,9	72,9	61,2	6-11			
Comoras	60,6	0,626	68,1	60,5	89,1	84,8	106,1	91,1	75,4	73,2	83,9	75,5	7-12			
Guatemala	58,9	0,765	84,2	80,8	114,1	116,0	97,8	99,0	100,0	100,0	93,9	97,4	6-11			
México	48,4	0,634	74,0	74,1	121,4	124,2	84,4	86,1	100,0	100,0	76,1	77,0	7-13			
Honduras	44,7	0,596	48,0	35,1	100,3	94,3	89,3	61,3	79,0	77,2	71,6	52,9	6-11			
Marruecos	44,7	0,738	93,0	91,9	102,5	104,6	124,9	116,2	84,8	87,8	97,8	95,9	6-11			
Paraguay	44,1	0,772	98,0	97,1	97,5	97,5	90,2	89,3	90,2	91,4	83,0	82,8	11-14			
Rumania	43,6	0,742	99,0	...	98,6	99,0	99,9	96,7	99,0	98,4	98,8	97,1	6-			
Kazajstán 1)	43,6	0,437	41,6	31,4	91,0	94,7	89,3	83,2	62,0	63,0	67,0	62,0	6 años			
Mauritania 2)	42,3	0,749	95,1	94,9	118,5	120,0	118,3	119,2	97,1	91,5	98,5	93,2	7-12			
Filipinas	39,8	0,742	99,6	...	92,7	94,7	97,8	95,9	92,4	94,4	97,6	95,3	6/7-9/10			
Georgia	38,9	0,714	75,7	68,7	110,2	107,0	111,1	96,3	100,0	100,0	95,0	85,4	6-10			
Irán (Rep. Islám.del)	38,4	0,766	94,0	...	106,0	104,5	91,9	85,6	95,5	100,0	89,0	83,1	7-15			
Macedonia (Ex RY de) Letonia	31,0	0,791	99,8	99,8	107,8	108,2	90,1	85,8	100,0	100,0	81,2	77,4	7-10			
Colombia 3)	26,5	0,765	91,5	91,5	101,2	102,0	107,0	105,4	82,3	88,0	72,9	6-10				
Jordania	26,4	0,714	89,2	83,4	94,9	95,0	87,7	85,4	88,0	88,6	81,0	79,4	6-11			

Levenda

IDH = Índice de Desarrollo Humano; TBM = tasa bruta de matricula; TNM = tasa neta de matricula; UM = urbano masculino; UF = urbano femenino; RM = rural masculino; RF = rural femenino

Notas

1) La TBM es la tasa de nuevos ingresos

2) U se refiere a la capital, Noakchott; R es el promedio nacional

3) La TNM es la tasa combinada de M+F

Fuente: Datos proporcionados por los países para la Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000.

Incluso cuando hay escuelas, diversos obstáculos económicos y sociales impiden que algunos niños asistan a la escuela. El costo de oportunidad² de la escolarización es uno de los principales obstáculos para las familias pobres, que perderían el ingreso o los servicios derivados del trabajo de sus hijos, ya sea en el hogar, en el campo o en otro lugar de trabajo. El aprendizaje escolar puede parecer muy inadecuado e innecesario en relación con sus necesidades más inmediatas de supervivencia. Por consiguiente, la educación debe ofrecer una alternativa atractiva y sufragable a fin de que esas familias acepten matricular a sus hijos en la escuela, renuncien a su trabajo y paguen los costos directos de la educación, tales como derechos de escolaridad, libros, materiales y uniformes. En muchos países en desarrollo, el trabajo infantil sigue siendo un obstáculo considerable para la EPT. Introducir más flexibilidad en el sistema de oferta, especialmente, pero no únicamente, en los horarios, constituye un importante desafío para afrontar las necesidades específicas de los niños que trabajan.

El *Recuadro 1* presenta una lista ilustrativa de las razones dadas para que los niños no asistan a la escuela, tal como se dio cuenta durante una encuesta reciente en distritos rurales de la India. Los costos directos (por ej., libros, lápices, uniformes, derecho de escolaridad) fueron citados en un cuarto de los casos de niños que nunca asistieron a la escuela y fueron dados como una razón importante para justificar por qué cerca de un octavo de los niños ya no asistía a la escuela. Otra causa importante de no asistencia se enunció como ‘no se interesa en los estudios’, que tiene más importancia en el caso de los niños que de las niñas. Por supuesto, la falta de buen rendimiento escolar puede subtener algunas de las respuestas. Aunque los resultados de esta encuesta no se pueden generalizar a otros países en desarrollo, dan una idea del tipo e importancia de las razones que podrían explicar por qué no se matriculan los niños de las áreas rurales. Otras listas podrían mencionar obstáculos administrativos (por ej., la partida de nacimiento exigida para la admisión), prácticas discriminatorias, salud precaria, hambre, falta de familiaridad con la lengua de instrucción, miedo a la violencia y perturbaciones debido a conflictos armados. Estas diversas razones para no asistir a la escuela se analizan en esta sección más adelante.

2. El costo de oportunidad de una decisión (por ejemplo, ir a la escuela) es el valor de la alternativa a la que se renuncia (por ejemplo, trabajar).

Recuadro 1. Razones dadas por niños de las áreas rurales para no asistir a la escuela, 6-17 años, India, 1998-1999 (%)

Principales razones	Nunca asistieron a la escuela		Ya no asisten	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas
La escuela está muy lejos	3,8	4,5	1,0	5,9
La educación no se considera necesaria	7,8	13,1	2,3	4,3
Se lo necesita para el trabajo doméstico	6,7	15,5	8,7	17,3
Se lo necesita para otros trabajos	5,2	3,4	9,2	2,9
Se lo necesita para cuidar a los hermanos	0,9	3,0	0,6	2,3
No hay instalaciones adecuadas para las niñas - -	- -	2,6	- -	3,5
Contrajo matrimonio	- -	- -	0,2	8,5
Cuesta demasiado	25,8	23,8	13,3	11,4
No se interesa en los estudios	25,7	15,9	40,0	24,8
Otras razones y no sabe	24,1	18,2	24,7	19,1

Fuente: Reddy, 2002.

Además, preocupaciones específicas relacionadas con el género subtienden frecuentemente la no matrícula de las niñas. Las tradiciones locales pueden favorecer la educación de los niños y asignar poco valor, o incluso un valor negativo, a la escolarización de las niñas. Hay que enfrentar el miedo de que una hija no se pueda casar o sea llevada a la ciudad fuera del control de la familia. Los padres se preocupan frecuentemente de la seguridad de sus hijas en la escuela, así como durante el camino de ida y de regreso de la escuela. A menos que se disipen esas preocupaciones, las niñas seguirán submatriculadas o serán retiradas de la escuela, especialmente cuando se acerca la pubertad. El *Recuadro 2* presenta una categorización de muchos más factores que determinan la subescolarización de las niñas en una gama de situaciones, tanto en el medio urbano como en el rural.

En algunos países también existen obstáculos legales para la escolarización, tales como la falta de una partida de nacimiento (por

Recuadro 2. Factores que determinan la educación insuficiente de las niñas

Factores relacionados con la disponibilidad de educación

Factores institucionales y políticos

- La existencia de políticas que tienden a excluir a las niñas y las mujeres.
- Inestabilidad política, tensiones sociales y guerras.
- Ausencia de políticas y estrategias claras para la educación de las niñas y las mujeres.
- Subrepresentación de las mujeres en las esferas de decisión.
- Legislación débil sobre la edad oficial para el primer matrimonio, el abuso sexual y la discriminación de las niñas
- Legislación débil sobre la edad para ingresar en la escuela

Factores relacionados con la escuela

- Infraestructura escolar inadecuada: inexistencia de servicios higiénicos para las niñas o de vallas de protección para las escuelas, etc.
- Largas distancias entre la escuela y el hogar
- Insuficiente número de profesoras
- Ausencia de reconocimiento de la especificidad de las mujeres en los textos y los currículos escolares
- Estereotipos de género en los textos escolares
- Actitudes discriminatorias de los profesores y las profesoras
- Falta de conciencia sobre la problemática de género entre el personal docente
- Exclusión de la escuela de las jóvenes embarazadas
- Acoso sexual
- Carencia de cantinas escolares (especialmente en las áreas rurales y con poblaciones nómadas)
- Insuficientes escuelas para niñas
- Inexistencia o inadecuación de los dormitorios para las niñas en las escuelas

Factores relacionados con la demanda de educación

Factores socioeconómicos

- Pobreza de los padres de familia
- Costos directos de escolarización elevados
- Costo de oportunidad elevado
- Alta demanda de trabajo femenino en el hogar y en el trabajo agrícola
- Baja remuneración del trabajo femenino
- Dificultad para encontrar trabajo después de completar la escolarización
- Elevada demanda de trabajo femenino para proporcionar alimentación a la familia

Factores socioculturales

- Bajo estatus social de las mujeres e imagen negativa del papel de la mujer en la sociedad
- Percepción negativa de la educación de las niñas y las mujeres
- Falsa interpretación de los principios religiosos
- Matrimonio y embarazo prematuros
- Exagerada importancia asignada a la dote
- Bajo nivel educacional de los padres
- Bajo nivel de aspiraciones de las niñas
- Dificultades de las niñas educadas para casarse

Fuente: UNESCO y WFP (s.d.), que remite a UNESCO/Forum of African Women Educationalists/World Bank.

ej., en Egipto) o la denegación de la ciudadanía a algunas minorías étnicas rurales (por ej., en Tailandia).

Finalmente, guerras y conflictos, que afectan mayormente a las áreas rurales, perturban la oferta de servicios educacionales e impiden el acceso y la asistencia regular.

El acceso efectivo a la escolarización supone más que la matrícula inicial. La asistencia regular es un requisito mínimo, que desafortunadamente no se cumple a menudo en las escuelas rurales. Los problemas de salud, malnutrición, las exigencias domésticas en relación con el tiempo de los niños y las demandas estacionales para que trabajen en los campos, todo ello provoca estragos en la asistencia y, por consiguiente, en el rendimiento del aprendizaje. Las perturbaciones en el aprendizaje pueden provocar la repetición de grado escolar, lo que a su vez conduce a la sobriedad de los niños, congestionando así las aulas de las escuelas primarias. Asimismo, la repetición está frecuentemente asociada con el abandono. Estos fenómenos interrelacionados no son exclusivos de las escuelas rurales, pero privan a una gran proporción de alumnos, tanto de las áreas rurales como urbanas, de la obtención de una educación básica adecuada.

El *Cuadro 2* presenta tres indicadores de eficiencia interna de la educación primaria en algunos países de bajos ingresos (áreas urbana y rural combinadas, clasificados por porcentaje de población rural). El cuadro muestra una considerable variación entre los países en función de la tasa de repetición (el porcentaje de alumnos matriculados en el mismo grado durante dos años consecutivos) y la tasa de supervivencia en el 5º grado (el porcentaje de una cohorte de alumnos que ingresa a la escuela conjuntamente y que llega efectivamente al 5º grado, con o sin repetición de grado). Menos de siete de cada diez alumnos llegan efectivamente al 5º grado en 10 de los 29 países de la lista, mientras que sólo nueve países tienen tasas de supervivencia situadas alrededor o por encima del 90%. La tercera variable, el coeficiente de eficiencia, se obtiene dividiendo el número de alumnos-año normalmente requeridos para completar el ciclo de educación primaria entre el número de alumnos-año efectivamente utilizados. De esta manera, los coeficientes elevados indican una mayor eficiencia, con alumnos que emplean en promedio menos tiempo para completar el ciclo de

Cuadro 2. Indicadores de eficiencia en la educación primaria.
Países seleccionados que proporcionaron datos de 1998

País (Clasificado según población rural)	% de poblac. rural 2000	Tasa de repetición (%)	% de supervivencia 5º grado	Eficiencia (coeficiente)
Afganistán	93,10	- - -	48,8 §	53,7 §
Bhután	92,90	14,4	86,2	74,1
Camboya	83,10	24,9	45,2	39,5
Níger	79,40	13,4 *	65,5	65,1
Yemen	75,30	11,0	74,4	70,8
Bangladesh	75,00	- - -	70,3	75,7
India	72,30	- - -	52,3 *	66,6 *
Pakistán	66,90	6,3	49,7 *	68,3 *
Comoras	66,80	25,3	48,4 §	42,8 §
Kirguistán	65,60	0,5	89,2	94,5
Zimbabwe	64,70	- - -	73,3	86,1
China	64,20	- - -	90,5	- - -
Indonesia	59,00	6,4 *	85,3 *	88,3 *
Egipto	57,30	- - -	91,7	91,7
Senegal	52,60	14,0	82,1	80,0 *
Siria (Rep. Árabe)	48,60	6,0	91,6	85,8
Honduras	47,30	9,2 §	58,0 *	61,4 *
Marruecos	44,50	13,0	74,6	65,5
Georgia	43,70	0,5	98,1	98,6
Argelia	42,90	12,0	95,0	84,1
Filipinas	41,40	- - -	69,4	- - -
Costa Rica	41,00	11,2	89,0	83,6 *
Bolivia	37,60	- - -	47,1	54,9
Túnez	34,50	20,0	91,6	- - -
Perú	27,20	10,7	86,6	80,3
México	25,60	8,3 *	85,0 §	93,8
Brasil	18,10	- - -	66,2 *	78,0
Qatar	7,30	5,0	87,5	80,4
Kuwait	4,00	7,0	96,7	88,4

Notas: * = 1997; § = 1999; todos los otros datos son de 1998.

Fuente: Datos proporcionados por los países para la Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000.

educación primaria. Si bien estos datos no muestran las desigualdades entre las áreas urbana y rural, parece haber una débil correlación inversa entre los factores de eficiencia y la ruralidad de un país. En todo caso, los datos ilustran cuán ubicuo es el problema del

“desperdicio” o “malogro” (combinación de las tasas de repetición y abandono) en la educación primaria, pues los alumnos de las áreas rurales emplean generalmente demasiado tiempo en este nivel.

Durante la década de los noventa hubo dos causas principales de perturbación de la escolarización, especialmente en el África subsahariana, a saber: los numerosos conflictos armados que desenraizaron a miles de personas –principalmente en las áreas rurales– y la expansión de la pandemia del VIH/SIDA, que ha reducido gravemente el número de profesores y dejado miles de huérfanos. La situación fue constatada en términos muy enfáticos en el marco de acción para la región africana presentado en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, abril de 2000):

“El número de alumnos que abandonan la escuela viene aumentando de manera alarmante en los años recientes, en muchos casos debido al incremento de los costos o a los conflictos armados. La participación [asistencia escolar] es particularmente baja entre los niños de las zonas remotas y rurales, los niños con discapacidades, los refugiados y las personas internamente desplazadas, los niños que trabajan, las minorías étnicas, los afectados por el VIH/SIDA, las víctimas de conflictos y de situaciones de emergencia, situaciones que generan un número creciente de huérfanos. Los pobres de las zonas rurales continúan llegando a las ciudades, donde las escuelas ya están abarrotadas” (“Educación para Todos. Marco de Acción para el África Subsahariana. Educación para el Renacimiento de África en el siglo XXI”, en UNESCO. 2000e. *Marco de Acción de Dakar*, París, UNESCO, pp. 25-26).

Para los alumnos de las áreas rurales que logran completar el ciclo de educación primaria, las oportunidades para proseguir sus estudios son mucho más limitadas que en las áreas urbanas. El número de escuelas secundarias en las áreas rurales es mucho menor y su distribución es incluso menos adecuada que la de las escuelas primarias de las áreas rurales. Muy pocas tienen pensionados u otro tipo de instalaciones para acoger a los estudiantes, por lo que, a menos que las familias puedan encontrar alojamiento adecuado para sus hijos en la proximidad de una escuela secundaria (una cara y preocupante solución, especialmente en el caso de las niñas), la distancia

“selecciona” a muchos alumnos potenciales. La educación a distancia podría ofrecer una alternativa a la escolarización en algunos países, pero su potencial siguen siendo ampliamente inexplorado en la educación primaria y secundaria. Fuera de algunas bibliotecas rurales o centros de extensión, las oportunidades de seguir estudiando por cuenta propia son raras en las áreas rurales.

1.1.2 Calidad

1.1.2.1 El contenido del currículo de la escuela primaria

El contenido del currículo de la escuela primaria y la percepción que las familias tienen de él constituyen otros factores importantes que a veces contribuyen a disminuir la matrícula y la asistencia a las escuelas primarias de las áreas rurales. La mayoría de los países en desarrollo tienen un currículo único, determinado a nivel central, que generalmente se diseña para alumnos familiarizados con un entorno urbano y puede contener elementos que entran en conflicto con las costumbres y creencias locales. Este “sesgo urbano” complica la tarea de los profesores de las áreas rurales y hace que el aprendizaje sea mucho más difícil para los niños de estas zonas, quienes ven poca pertinencia de algunas disciplinas en relación con su propia experiencia y la vida en su comunidad. Cuando se percibe que el aprendizaje escolar es inadecuado para la vida rural y puede atraer a los alumnos a la ciudad, los padres pueden perder el interés en enviar a sus hijos a la escuela, especialmente a las niñas. Sin embargo, algunos esfuerzos destinados a “ruralizar” el currículo han provocado desconcierto debido a las objeciones de los padres, quienes consideran que se ofrece a sus hijos una educación de calidad inferior (Moulton, 2001).

Sin embargo, las percepciones de la inadecuación se pueden exacerbar cuando la lengua que se utiliza en la escuela difiere de la lengua hablada en la comunidad o en el hogar. Esto también puede plantear problemas a los profesores que se reclutan localmente y no dominan la lengua oficial de instrucción. En cualquier caso, los niños obligados a aprender en una lengua que no les es familiar tienen un obstáculo adicional que superar y son puestos en una situación de gran desventaja respecto a otros niños que aprenden en su lengua materna. Esta constricción lingüística sobre el aprendizaje incide más sobre las comunidades rurales que sobre las urbanas, donde las personas tienen

más posibilidades de conocer algo de la lengua oficial del país, incluso si tienen otra lengua materna.

1.1.2.2 La calidad de los insumos de la educación primaria

La calidad de los insumos de la educación primaria (por ej., profesores, instalaciones, materiales) también incide sobre las tasas de matrícula, asistencia y conclusión escolares. Una buena escuela se gana el respeto de los padres de familia y tiende a atraer y retener a los alumnos. Los profesores son un “insumo” clave, pero los profesores de las áreas rurales generalmente están insuficientemente capacitados, supervisados, apoyados y remunerados. Muchos profesores deben arreglárselas con aulas mal equipadas, atestadas de niños de diversas edades. Las difíciles condiciones de trabajo, combinadas con un salario bajo que frecuentemente es pagado con atraso tienden a minar la moral incluso de los profesores dedicados. Los profesores de origen urbano a menudo son renuentes a aceptar las asignaciones a las áreas rurales y quienes las aceptan difícilmente son retenidos en las comunidades rurales. Otro problema grave en muchas comunidades rurales es la tardanza o la ausencia de los profesores, ya sea debido a razones de mala salud o al hecho de tener otros empleos que les permitan llegar a fin del mes. Un fenómeno aún más descorazonante sobre el cual han dado cuenta muchos países es el fallecimiento de profesores, a menudo víctimas de la pandemia del VIH/SIDA.

La calidad de la instrucción depende también de la disponibilidad de textos escolares adecuados y culturalmente pertinentes, material de escritura adecuado para los alumnos, tales como lápices y libros de ejercicios, así como material auxiliar de enseñanza para los profesores, tales como mapas y pizarras. En las áreas rurales se carece con mucha frecuencia de estos medios básicos para el aprendizaje, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

El entorno físico de la escuela, empezando por su proximidad a los hogares de los alumnos, también influye sobre el acceso y la calidad de la escolarización. Otros factores físicos importantes incluyen la adecuación del edificio escolar a las condiciones climáticas; la adecuación y el mantenimiento de las aulas y otras instalaciones; la ventilación y la iluminación; la existencia y la condición de las áreas de recreación, un jardín y servicios higiénicos

para los niños (separados para niños y niñas) y la disponibilidad de electricidad y agua potable. El *Cuadro 3* presenta datos sobre instalaciones escolares provenientes de encuestas realizadas en áreas urbanas y rurales de siete países de África.

Cuadro 3. Instalaciones escolares en países seleccionados de África

% de escuelas que cuentan con instalaciones escolares	Burkina Faso	Camerún	Congo	Côte d'Ivoire	Madagascar	Malí	Senegal
Agua potable							
Urbana	83,6	65,6	--	61,1	--	--	79,7
Rural	62,3	22,0		61,5			43,2
Electricidad							
Urbana	32,8	5,8	--	50,9	80,8	90,3	91,9
Rural	2,2	28,0		15,6	69,2	69,1	93,9
Servicios higiénicos para alumnos							
Urbana	68,7	78,7	--	50,0	--	--	79,7
Rural	52,8	47,5		33,8			43,2
Pizarra							
Urbana	94,8	94,7	98,2	98,1	92,3	98,6	95,2
Rural	91,3	95,2	78,9	89,1	95,4	97,5	90,0
Biblioteca Escolar							
Urbana	7,5	9,8	4,6	9,3	--	--	15,6
Rural	3,8	5,1	0	10,8			4,5
Patio de recreo							
Urbana	88,1	89,9	--	96,3	--	--	95,3
Rural	88,7	64,4		0			79,5
% de alumnos con carpeta							
Urbana	87,9	89,9	--	--	94,2	79,2	84,6
Rural	82,6	94,8		90,6	12,3	69,1	82,0

Fuente: Monitoring Learning Achievement (MLA) Project, 2002.

Con pocas excepciones, se encontró que las escuelas urbanas están mejor equipadas que las rurales, especialmente en lo que se refiere al suministro de agua y electricidad. Asimismo, el deterioro y el mal estado general de los edificios escolares en las áreas rurales fueron objeto de frecuentes notas en los informes de inspección.

1.1.2.3 El entorno hogareño

Otro factor muy importante que incide sobre la calidad de la educación es el alumno y su entorno hogareño. Los niños que tienen

una buena estimulación intelectual y lingüística, ya sea en el hogar o mediante su participación en programas de desarrollo de la primera infancia (DPI) están bien preparados para aprender en la escuela. Desafortunadamente, este no es el caso de muchos niños en las áreas rurales. Asimismo, como se constató previamente, los niños que provienen de un hogar en el que se habla una lengua diferente a la de la escuela tienen otro obstáculo que superar.

Además, la fatiga experimentada por niños sobrecargados de interminables tareas domésticas o que deben caminar largas distancias para asistir a la escuela, también socava sus posibilidades de aprendizaje en la escuela y el hogar. Finalmente, los niños que reciben poca o ninguna supervisión o ayuda en sus estudios en el hogar también se encuentran en situación de desventaja; esto es más fácil que suceda en el caso de los niños de las áreas rurales que en el de las urbanas, como lo ilustran los datos sobre ayuda para efectuar las tareas escolares a domicilio provenientes de encuestas realizadas en México e India que se presentan en el *Cuadro 4*.

Los niños subnutridos o en malas condiciones de salud tienen dificultades para concentrarse y asistir regularmente a la escuela. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) describe la situación en estos términos:

“Cuando los niños pobres van a la escuela, frecuentemente dejan el hogar con el estómago vacío. Tres cientos millones de niños en el mundo están crónicamente hambrientos: aproximadamente 170 millones de estos niños que asisten a la escuela deben aprender mientras luchan contra el hambre” (World Food Programme, 2001*b*).

Un estudio sobre salud escolar y nutrición, comisionado por el Foro Mundial sobre la Educación, nota: “Como lo muestran numerosos estudios, la educación y la salud son inseparables: las deficiencias nutricionales, las infecciones parasitarias y el paludismo afectan la participación y el aprendizaje escolar”. Y también afirma que: “La situación de la salud y la nutrición afectan la matrícula, la retención y el absentismo” (UNESCO, 2000*c*). Este es ciertamente el caso de muchas escuelas rurales.

Cuadro 4. Porcentaje de niños que reciben ayuda para ejecutar las tareas escolares a domicilio, por fuente y área urbana o rural

A. México

Ayudado por	Urbana	Semiurbana	Rural desarrollada	Rural marginal	Rural indígena
Nadie	31,9	38,7	45,3	54,3	52,6
Madre	44,2	16,9	17,9	8,6	11,2
Padre	6,7	12,5	10,2	19,0	10,1
Hermanos	11,6	26,2	20,5	14,6	17,0
Otros	5,6	5,7	6,1	3,5	9,1

Fuente: Carron y Cháu, 1996. Reproducido en Monitoring Learning Achievement (MLA), 2002.

B. India (distritos seleccionados)

Ayudado por	Urbana	Semiurbana	Rural desarrollada	Rural marginal	Rural indígena
Nadie	37	43	55	66	63
Familia	49	35	39	30	32
Otros	2	1	6	4	3

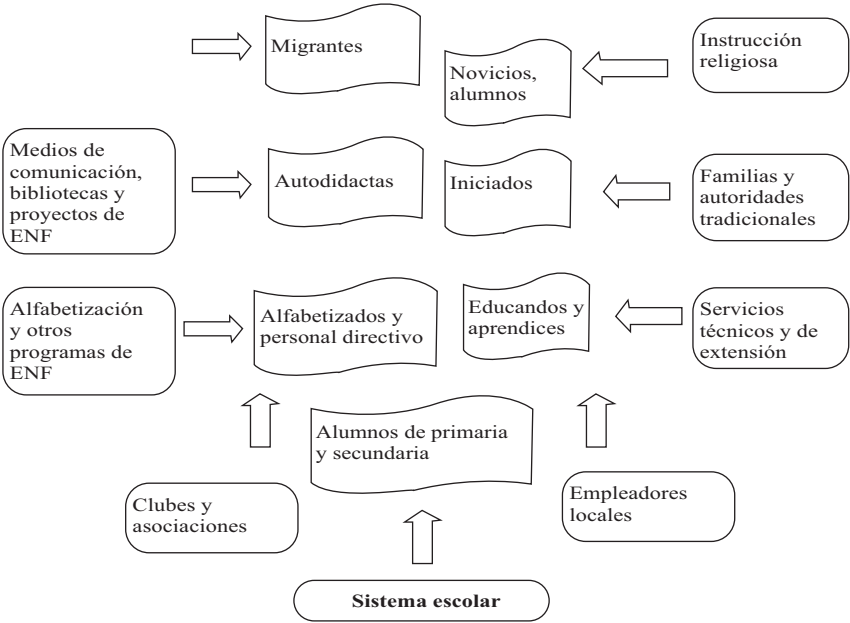
Fuente: Govinda y Varghese, 1993. Reproducido en Monitoring Learning Achievement (MLA), 2002.

1.2 Otras modalidades de educación básica en las áreas rurales

La educación formal no es el único vector de la educación básica que se encuentra en las áreas rurales. Algunas actividades preescolares organizadas para los infantes contribuyen a su educación básica y aprestamiento escolar, y una variedad de actividades de educación no formal y capacitación ofrecen oportunidades de educación básica a niños, adolescentes y adultos no escolarizados. Además, diversas instituciones y servicios (por ej., clínicas, bibliotecas, extensión agrícola) y medios de comunicación (por ej., radio, periódicos, teatro popular, etc.) ofrecen a la población rural información útil y apoyo al aprendizaje informal de niños y adultos. Asimismo, no se puede descuidar el aprendizaje organizado ofrecido mediante la instrucción

religiosa no formal (escuelas coránicas, escuelas parroquiales, etc.), aprendizaje informal de oficios y prácticas tradicionales, a menudo de índole religiosa, tales como narración de historias, ritos de iniciación y períodos de residencia con monjes. Finalmente, existen diversas formas de aprendizaje tradicional o endógenas ofrecidas por las familias y los grupos comunitarios. Todas estas formas de aprendizaje a menudo desempeñan un papel importante en las comunidades rurales y ayudan a modelar la comprensión que las personas tienen de su entorno social y natural. Éstas diversas fuentes de competencias que se encuentran en las comunidades rurales se ilustran en el *Gráfico 1*.

Gráfico 1. Fuentes de competencias en las comunidades rurales



Fuente: Inspirado en Easton *et al.*, 1998 (Diagrama 6).

1.2.1 Programas de desarrollo de la primera infancia (DPI)

En general, hay un mayor número de programas de desarrollo de la primera infancia disponibles en las zonas urbanas que en las rurales. Algunos países en desarrollo dieron cuenta de una modesta expansión global de la matrícula en estos programas durante la década de los noventa, mientras que otros indicaron una disminución. Desafortunadamente, se dispone de pocos datos que den cuenta de la distribución urbano-rural. Sin embargo, los datos provenientes de Bolivia y Camerún pueden ser indicativos. Bolivia informó que durante la década de los noventa las tasas brutas de matrícula en programas de DPI se aproximaron al 60% en sus áreas urbanas, pero fue menor de 10% en las áreas rurales. El Camerún dio cuenta de una disminución global de las tasas brutas de matrícula en los programas de DPI en la mayoría de sus 11 provincias entre 1990 y 1997; en el último año, las tasas variaron desde 30 y 20% en las dos provincias que incluyen a sus más grandes ciudades hasta menos de uno por ciento en una provincia muy rural (UNESCO, 2000a).

El *Cuadro 5* presenta otra visión del impacto de los programas de DPI: el porcentaje de nuevos ingresos al 1^{er} grado de educación primaria que había asistido a algún tipo de programa de DPI. Los datos proporcionados por estos 32 países sugieren que hubo un aumento en el porcentaje global de alumnos que ingresaron a la escuela primaria durante la década de los noventa posiblemente mejor preparados para aprender. Presumiblemente, también, la mayoría de estos alumnos ingresaron más bien en escuelas urbanas que rurales.

Los programas de DPI también pueden tener un efecto menos evidente sobre la escolarización, para el cual no se dispone de datos. Las niñas son retenidas frecuentemente en casa para cuidar a sus hermanos menores, especialmente en las áreas rurales. Al asumir estas tareas, los programas de DPI “liberan” a las niñas para que asistan a la escuela.

1.2.2 Actividades de educación básica no formal

Las actividades de educación básica no formal en las áreas rurales están destinadas a diversos grupos de adultos analfabetos o semianalfabetos, así como a niños y adolescentes no escolarizados. El

Cuadro 5. Porcentaje de nuevos ingresos en el 1^{er} grado que participaron en algún tipo de programa de desarrollo de la primera infancia

Países con bajos niveles en 1990	1990	1998	1998-90
Arabia Saudí	11	21	10
Azerbaiyán	23	20	-3
Bahrein	20	43	23
Benin	6	6	0
Bosnia y Herzegovina	8	4	-4
Djibuti	4	3	-1
Jordania	25	38	13
Kirguistán	3	5	2
Libia (Jamahiriya Árabe)	3	4	1
Paraguay	21	43	22
Santo Tomé y Príncipe	20	22	2
Siria (República Árabe)	7	7	0
Tayikistán	15	8	-7
Togo	4	2	-2
Yemen	3	4	1
Países con niveles superiores en 1990			
Antigua y Barbuda	84	92	8
Bahamas	100	100	0
Barbados	73	89	16
Belarrús	94	100	6
Bolivia	32	58	26
Costa Rica	57	74	17
Ecuador	34	44	10
Emiratos Árabes Unidos	63	72	9
Kazajstán	94	20	-74
Marruecos	64	70	6
México	73	91	18
Niue	100	100	0
Qatar	50	45	-5
República de Corea	56	76	20
Seychelles	100	100	0
Tailandia	71	94	23
Viet Nam	55	70	15

Fuente: UNESCO, 2000a (Cuadro 2.3).

Cuadro 6 muestra que las tasas de analfabetismo en todas las regiones menos desarrolladas disminuyeron durante la década de los noventa, si bien se calcula que el número absoluto de adultos analfabetos aumentó realmente en el África subsahariana, los Estados Árabes y Asia del Sur debido al rápido crecimiento global de la población. También muestra que la mitad o más de las mujeres adultas son analfabetas en esas mismas regiones. La segunda parte del cuadro muestra las cifras estimadas³ de niños en edad de cursar la educación primaria que no están escolarizados y que presumiblemente incrementarán muy pronto el número de adultos analfabetos. Estas cifras dan una idea general de la gran necesidad de programas de educación básica diseñados para los niños y los adultos de las áreas rurales.

Cuadro 6. Adultos analfabetos y niños no escolarizados en edad de cursar la educación primaria en las regiones menos desarrolladas

	1990		1990		1997		1997	
Población analfabeta de 15-64 años	Número total	Tasa de analfab. mujeres	Número total	Tasa de analfab. mujeres	Número total	Tasa de analfab. mujeres	Número total	Tasa de analfab. mujeres
	(millones)	(%)	(millones)	(%)	(millones)	(%)	(millones)	(%)
Regiones menos desarrolladas	875,8	33,4	553,4	42,8	867,9	28,5	552,4	36,6
África subsahariana	134,9	49,7	81,7	59,1	137,6	41,8	83,6	49,9
Estados Árabes	63,4	48,8	40,0	63,3	66,2	41,5	42,2	54,1
América Latina/Caribe	42,7	15,2	23,9	13,6	41,6	12,5	23,0	13,6
Asia Oriental y Oceanía	240,3	20,5	167,1	29,0	206,7	15,7	147,4	22,7
Asia del Sur	383,5	52,4	232,3	65,5	406,0	46,8	248,7	59,0
Niños no escolarizados en edad de cursar la educación primaria	1990 (millones)		1998 (millones)					
Regiones menos desarrolladas	119		109					
África subsahariana	39		42					
Estados Árabes	9		10					
América Latina/Caribe	11		5					
Asia Oriental y Oceanía	7		6					
Asia del Sur	53		46					

Fuente: Sitio de la UIS en la Web; UNESCO, 2000a.

3. Las estimaciones de la UNESCO se basan en la población en edad oficial de cursar la educación primaria específica de cada país en las cinco regiones menos desarrolladas.

La mayoría de estos niños y adultos analfabetos viven en las áreas rurales donde, como era de esperarse, la incidencia del analfabetismo es mayor que en las áreas urbanas, como lo ilustran los datos que figuran en el *Cuadro 7* (con pocos datos que muestran la distribución del analfabetismo urbano-rural según género). La gran brecha existente entre las tasas de analfabetismo de las áreas urbanas y rurales concierne tanto a los hombres como a las mujeres, si bien las mujeres en las áreas rurales, pero también en las urbanas, están en evidente situación de desventaja en comparación con los hombres.

Cuadro 7. Analfabetismo urbano y rural en países en desarrollo seleccionados (porcentaje de la población de 15 años o más)

	Hombres			Mujeres	
	Año	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Asia Oriental y del Sur					
Bangladesh	1991	27,3	57,9	47,5	80,0
China	1990	6,1	15,7	18,4	37,1
Filipinas	1990	2,4	9,6	3,0	11,0
India (a)	1991	18,9	42,1	35,9	69,4
Nepal (b)	1995	22,7	49,9	49,5	77,6
Tailandia	1990	1,9	5,0	4,5	9,9
América Latina y el Caribe					
Bolivia	1992	3,7	23,0	13,5	49,4
Guatemala	1994	11,2	38,5	21,6	56,9
África del Norte					
Marruecos	1994	27,7	65,5	53,8	92,3
Túnez	1989	21,9	44,9	42,4	75,1

Notas: (a) Analfabetos de 7 años o más; (b) Analfabetos de 6 años o más.

Fuente: IFAD, 2001 (Cuadro 2.6).

La mayoría de las actividades de educación básica no formal en las áreas rurales probablemente incluyen un componente para desarrollar las competencias en lecto-escritura y aritmética básica. Éste puede ser el centro de atención primordial o un elemento instrumental que contribuye al logro de otros objetivos, tales como mejorar la salud, generar ingresos o alcanzar la seguridad alimentaria. La variedad de programas no formales es tan vasta como la gama de sus patrocinadores. (En la próxima sección se analizarán varios ejemplos de programas de educación básica no formal). Se trata, en su gran mayoría, de

actividades en pequeña escala organizadas por asociaciones comunitarias u otras organizaciones no gubernamentales; algunas son organizadas por las autoridades provinciales o locales. Relativamente pocos programas de educación no formal son organizados por los gobiernos centrales, lo que probablemente refleja la prioridad que asignan a la conducción del sistema de educación formal, que ya insume una gran parte de sus recursos y de su capacidad de gestión.

Existen algunos ejemplos estimulantes de programas de educación no formal que se han expandido para atender a un gran número de comunidades rurales. Uno de los ejemplos mejor conocidos es el programa no gubernamental denominado Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) [Comité para el Progreso del Área Rural en Bangladesh] que empezó ofreciendo educación no formal rural en 1985. En 1998 manejaba unas 34.000 escuelas que atendían a 1,2 millones de niños (véase *Recuadro 3*). Otros programas utilizaron la radio u otros medios en el sur de Malí, empleando las lenguas vernáculas de las áreas rurales a fin de informar a diversos grupos de destinatarios y promover su aprendizaje básico en relación con la salud, prácticas agrícolas, cuidado del niño, cuestiones del medio ambiente, etc. Obviamente, es imposible tener una imagen cabal del número de personas actualmente atendidas o del impacto sobre sus conocimientos y comportamiento, pero las anécdotas recogidas sugieren que esos programas pueden ser bastante eficaces y son apreciados por la población rural (Emiliani y Gasperini, 2002).

Recuadro 3. Comité para el Progreso Rural de Bangladesh (BRAC): escuelas de educación primaria no formal (EPNF)

- 1) ¿Qué se pretende lograr con este enfoque? ¿Cuáles son algunas de sus características clave?
- Inicialmente, el propósito fue desarrollar un modelo de educación primaria que pudiera brindar, en un período de tres años, lecto-escritura y aritmética básicas a los niños más pobres de las áreas rurales (entre ocho y diez años de edad) que no eran atendidos por el sistema formal, es decir, aquéllos que nunca habían asistido a la escuela primaria. Se hizo hincapié en las niñas. Empezó en 22 aldeas en 1985.

- El programa se expandió en 1991 a 6.003 escuelas, para atender también a niños de 11-16 años que habían abandonado la escuela y probablemente no se reincorporarían. En 1996, la expansión incluía 34.175 escuelas.
- Dado que en Bangladesh los padres de familia identifican la pobreza como una razón importante del abandono escolar de sus hijos o de su no inscripción en las escuelas formales, el programa de EPNF está concebido de tal manera que los padres no tengan prácticamente gastos directos al enviar a sus hijos a las escuelas del Comité para el Progreso Rural de Bangladesh [Bangladesh Rural Advancement Committee] (BRAC).

2) ¿Cuál era el enfoque?

El programa escolar

Estudiantes: una escuela está compuesta de 30 niños que viven en un radio de dos kilómetros de la escuela.

Profesores: se trata generalmente de adultos casados, 60-70% de los cuales son mujeres que han completado nueve o más años de educación y viven cerca de la escuela (que se puede cubrir fácilmente a pie). Estos profesores son contratados a tiempo parcial y reciben un salario modesto. Las visitas semanales de los promotores de campo del BRAC brindan retroalimentación regular.

Programa: el programa de instrucción de la EPNF comprende ciclos de tres años. La escuela funciona durante 2,5 a 3 horas diarias, seis días a la semana, 268 días al año, en las horas del día que los padres escogen. El grupo de 30 niños permanece en su cohorte durante el ciclo de tres años. Al final del ciclo de tres años, la escuela comienza otro ciclo de tres años, si en la comunidad hay un número suficiente de niños que reúnen los requisitos.

Lugar de instrucción: La instrucción se ofrece en casas con un solo cuarto o en almacenes alquilados sólo durante tres horas diarias.

Enfoque de la instrucción: Si bien el enfoque pedagógico de las escuelas del programa BRAC pretende estar más centrado en el alumno y el enfoque del currículo se basa en actividades, los métodos tradicionales tienden a dominar.

Currículo: El currículo de las escuelas de EPNF, que comprende la enseñanza de bangla, ciencias sociales y matemática, fue elaborado y revisado varias veces por el BRAC. Las materias cubren *grosso modo* el equivalente a los grados I a III del sistema formal. Dado que el sistema formal de educación exige el inglés, la EPNF incluye este idioma en su currículo durante el tercer año, de modo que los niños que deseen matricularse en las escuelas formales después del ciclo de tres años estén bien preparados.

Costos: Los estudios emprendidos independientemente confirmaron

que los costos de escolarización del BRAC son *grosso modo* iguales a los de la educación formal pública. A diferencia del sistema de educación formal, que asigna la mayoría de sus recursos a los salarios de los profesores y las instalaciones escolares, el programa BRAC asigna casi el 30% del presupuesto del programa de EPNF a la gestión y la supervisión. Sólo el 29% se asigna a los salarios de los profesores, 6% para pagar el alquiler de las aulas y el resto para materiales, etc.

- 3) ¿Cuán exitoso fue el enfoque? ¿Cómo se determinó este éxito?
Más del 90% de los niños que comienzan en el programa BRAC se gradúan y una gran proporción de quienes se gradúan son admitidos en el grado IV o superior en el sistema de educación público. Si bien los costos anuales por alumno matriculado en el programa BRAC y en el sistema de educación formal son aproximadamente iguales, las relativamente mayores tasas de asistencia, las menores tasas de repetición, las tasas más altas de culminación del grado III y las tasas más elevadas de continuación en el grado IV para los alumnos de las escuelas del programa BRAC son significativamente más rentables por graduado que en las escuelas formales públicas.
- 4) A partir de las pruebas disponibles, ¿cuáles son las posibilidades de aumentar la escala de este enfoque?
El éxito de las escuelas del programa BRAC se debe en gran medida a su flexibilidad y esto hace que sea difícil expandirlo al conjunto de la población. Asimismo, algunas características específicas del contexto en Bangladesh que contribuyeron a la concepción del programa BRAC incluyen una elevada densidad de población rural y personas con altos niveles de educación que se encuentran en situación de desempleo o subempleo en las áreas rurales. Esta combinación no se encuentra comúnmente en otros países en desarrollo.

Fuentes: Ahmed *et al.*, 1993; Sweetser, 1999.

Sin embargo, es evidente que los programas no formales de todo tamaño han hecho y siguen haciendo una significativa contribución para satisfacer las necesidades de aprendizaje de la población rural. La “no formalidad” o flexibilidad de esos programas posibilita que atiendan a grupos o satisfagan necesidades de aprendizaje que son descuidadas por los ministerios o los servicios públicos. Las autoridades públicas y los proveedores de fondos externos a menudo reconocen la incidencia de esos programas en comunidades y distritos específicos. Si bien existe cierto espacio y la necesidad de la expansión

de buenos programas de educación básica no formal, es poco probable que logren la escala requerida para satisfacer las grandes necesidades de aprendizaje básico de un gran número de niños y adultos de las zonas rurales.

Si bien la financiación insuficiente constituye la principal limitación para la expansión de los programas no formales, su propia naturaleza dificulta su ampliación sin correr el riesgo de “formalizarlos”, comprometiendo así algunas de sus ventajas, tales como la flexibilidad o adaptabilidad, y la interacción constructiva con los educandos y la comunidad local. No obstante, las autoridades públicas podrían ciertamente estimular y apoyar esas iniciativas en mayor medida y evaluar sus experiencias para identificar las innovaciones que se podrían aplicar en los programas de educación y extensión dirigidos por las instituciones públicas.

1.3 Rendimiento y resultados del aprendizaje

La calidad y la eficacia de la escolarización y de otras formas de educación básica deberían traducirse en rendimiento en el aprendizaje y cambios positivos en el comportamiento. En relación con la educación primaria, el proyecto Monitoring Learning Achievement [Monitoreo del rendimiento del aprendizaje] de la UNESCO y el UNICEF ha permitido identificar resultados en numerosos países de bajos ingresos. El análisis de las encuestas del proyecto indican que los alumnos de las escuelas urbanas generalmente tienen un mejor rendimiento en lecto-escritura, cálculo y competencias para la vida corriente que los alumnos de las escuelas rurales.⁴ El *Cuadro 8* muestra las desigualdades urbano-rurales en los puntajes promedio de las pruebas administradas a muestras de alumnos, generalmente en los grados 3º, 4º ó 5º. En casi todos los casos, el puntaje promedio de los alumnos de las zonas urbanas supera al de los alumnos de las zonas rurales. Por razones no explicadas, en tres casos (República Centroafricana, Comoras y Congo) el puntaje promedio en lecto-escritura de los alumnos de las zonas rurales superan ligeramente al de los alumnos de las zonas urbanas y el puntaje promedio de las

4. El sintagma ‘competencias para la vida corriente’ se refiere a conocimientos y competencias basadas en conocimientos científicos básicos, relativos a la salud o a asuntos cívicos que son útiles en la vida cotidiana. Los contenidos que figuran en las encuestas varían de un país al otro.

competencias para la vida corriente fue ligeramente superior en las áreas rurales de cuatro países (Níger, Uganda, Líbano y Sudán). Sólo en Cuba los alumnos de la áreas rurales lograron un puntaje promedio superior en cálculo (véase el *Recuadro 14* que describe la estrategia especial de Cuba para mejorar las escuelas rurales). Sin embargo, éstas fueron las pocas excepciones en la pauta general de ventaja de las zonas urbanas en el rendimiento del aprendizaje.

Cuadro 8. Desigualdades urbano-rurales en el rendimiento del aprendizaje

	Lecto-escritura (a)	Cálculo (b)	Competencias para la vida corriente (c)	Nota
África subsahariana				
Botswana	4,0	2,0		1
Burkina Faso	15,3	32,4		7
Camerún	4,3	32,5		7
Comoras	- 3,0	0,1		4
Congo	- 5,0	29,8		7
Côte d'Ivoire	1,3	26,7		7
Djibuti	4,2	10,4		7
Madagascar	13,0	11,0	4,0	1
Malawi	2,0	2,0	2,0	1
Malí	7,0	2,0	10,7	1
Mauricio	2,8	4,7	4,5	1
Níger	4,5	1,7	- 0,2	1
República Centroafricana	- 1,7	24,9		7
Santo Tomé y Príncipe	12,7	8,0	3,0	4
Senegal	1,7	4,7	0,2	1
Uganda	7,1	3,7	- 0,6	1
Zambia	6,4	5,0	7,8	1
América Latina y el Caribe				
Argentina	14,7	21,8		8
Bolivia	25,4	13,0		8
Brasil	13,2	21,3		8
Chile	10,8	20,4		8
Colombia	6,7	- 5,1		8
Cuba	1,7	5,3		8
Honduras	25,0	16,9		8
México	17,3	18,2		8
Paraguay	18,8	16,8		8
Perú	33,3	26,6		8
República Dominicana	14,2	2,3		8,9
Venezuela	4,8	5,0		8

Cuadro 8. (continuación)

	Lecto-escritura (a)	Cálculo (b)	Competencias para la vida corriente (c)	Nota
Asia y el Pacífico				
Bangladesh	21,8	11,8	0,9	3
China	2,4	2,9	0,5	4
Corea, República de	0,7	3,3	0,7	6,8
Filipinas	6,8	3,4	9,3	4
Kazajstán	23,0	33,3	5,9	4
Maldivas	17,3	34,8		4,6
Mongolia	9,6	15,7	12,0	4,5
Uzbekistán	3,4	2,2	1,2	4
Estados Árabes				
Jordania	7,4	4,6	6,5	2
Líbano	3,7	1,2	- 0,3	2
Marruecos	6,0	7,3	4,0	1
Omán	3,8	1,8	1,4	2
Territorios Autónomos de Palestina	4,1	3,9		2
Sudán	8,1	3,2	- 1,8	2
Túnez	6,2	9,0	7,0	1

Fuente: Monitoring Learning Achievement (MLA), 2002.

- Desigualdad en alfabetización (lecto-escritura) = puntaje promedio en alfabetización en las áreas urbanas menos puntaje promedio en alfabetización en las áreas rurales.
 - Desigualdad en aritmética básica = puntaje promedio en aritmética básica en las áreas urbanas menos puntaje promedio en aritmética básica en las áreas rurales.
 - Desigualdad en las competencias para la vida corriente = puntaje promedio en competencias para la vida corriente y ciencias en las áreas urbanas menos puntaje promedio en competencias para la vida corriente y ciencias en las áreas rurales.
- 4º grado. Chinapah, V. 1999. *With Africa, for Africa toward Quality Education for All*, MLA Project.
 - 4º grado. MLA Project. 2000. *Regional Synthesis Report on Monitoring Learning Achievement Activities in the Arab States*.
 - 11-12 años de edad. Alfabetización = lectura. *ABC Survey Bangladesh*, 1993.
 - 4º-5º grados. MLA Project 1993-2000. *Monitoring Learning Achievement Country Reports*.
 - 80-100% de nivel de dominio del aprendizaje.
 - 40% de nivel de dominio del aprendizaje.
 - 3er grado. PASEC, 1993-2000. *Programme d'analyse des systèmes éducatifs*.
 - Puntaje combinado: 50% lenguaje, 50% matemática. Cassasus *et al.*, 2000.
 - Competencias para la vida corriente = estudios sociales.

En las muestras de las encuestas emprendidas por el Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ) [Consortio del África Meridional para el Monitoreo de la Calidad de la Educación] se encontraron resultados similares en relación con tres dominios de la lectura (prosa narrativa, prosa expositiva y procesamiento de hechos en un documento). El Cuadro 9 muestra los distintos tipos de ventajas de los alumnos de las escuelas localizadas en ciudades sobre las de los alumnos de las escuelas situadas en áreas rurales y aisladas, e incluso en pueblos pequeños, para alcanzar por lo menos el nivel *mínimo* de lectura. En relación con el nivel *deseable* de rendimiento, la ventaja del área urbana también fue evidente.

Cuadro 9. Porcentaje de alumnos que logran los niveles deseables y mínimos de dominio en tres campos de lectura: niveles mínimos distribuidos según la localización de las escuelas

	Kenya		Malawi		Mauricio		Namibia		Zambia		Zanzibar		Zimbabwe	
	%	EM ^b	%	EM ^b	%	EM ^b	%	EM ^b	%	EM ^b	%	EM ^b	%	EM ^b
Nivel deseable	23,4	2,10	0,6	0,30	26,7	1,71	7,6	1,48	2,4	0,48	5,2	0,46	37,0	1,59
Nivel mínimo	64,8	2,35	21,6	1,60	52,8	1,88	25,9	1,77	25,8	1,71	46,1	1,04	56,4	1,53
Del cual:														
Aislada	51,2	15,00	11,2	6,64	29,8	9,41	17,7	8,57	32,5	5,23	44,1	5,88		
Rural	59,6	3,13	19,7	1,59	48,5	2,74	12,1	1,63	24,0	2,14	40,2	1,49	50,1	1,91
Pueblo pequeño	71,6	4,91	19,9	3,75	54,7	5,93	31,3	5,17	23,9	4,81	48,6	1,92	73,7	4,61
Ciudad	86,2	2,38	43,8	8,65	59,5	2,95	70,8	4,21	31,2	3,67	60,6	2,45	74,2	3,08

^a N.B. Las pruebas y los niveles de dominio ‘deseable’ y ‘mínimo’ fueron determinados por cada país para sí mismo.

^b ‘EM’ indica el ‘error muestral’ (*sample error*). Sumando y restando la cifra del error muestral al porcentaje promedio de la muestra se obtienen los límites superior e inferior dentro de un 95% de acuracidad, si se aplica al total de la población concernida. Cuanto más bajo es el EM, más reducido es el margen de acuracidad.

^c En el caso de Zambia se han combinado los datos de las comunidades aisladas y rurales.

Fuente: Ross, 1998-2001.

Un análisis detallado del rendimiento en lecto-escritura y cálculo en 13 países de América Latina también encontró una ventaja coherente en el puntaje promedio de los alumnos en las grandes áreas metropolitanas sobre sus pares de las áreas rurales e incluso de las áreas urbanas más pequeñas. Esta desigualdad fue menos evidente en el nivel más simple de dominio de la competencia, tal como el reconocimiento de palabras, pero se intensificó a medida en que el

nivel de la competencia se elevó, por ej., en la comprensión de un texto corto (Casassus *et al.*, 2000).

Las evaluaciones del rendimiento del aprendizaje de los participantes de las áreas rurales en los programas de educación básica de adultos generalmente han encontrado algunos logros en conocimientos generales y competencias específicas, incluyendo la alfabetización, sin limitarse a ella. No obstante, otros resultados de estos programas tienen por lo menos igual importancia. Por ejemplo, un informe reciente del Banco Mundial basado en una revisión de varios estudios encontró que la educación básica de adultos aumenta la eficacia de los participantes en la acción individual o colectiva. La adquisición de las competencias en lecto-escritura y aritmética básica puede mejorar la autoconfianza de los adultos en sus relaciones con el mercado, lo que a su vez puede mejorar sus ingresos. Este efecto de ‘empoderamiento’ es especialmente significativo en el caso de las mujeres en sociedades dominadas por los hombres. La alfabetización también facilita el aprendizaje de otras competencias, tales como la de gestión. El informe encuentra que los programas de educación básica destinados a los adultos muestran definidamente efectos positivos sobre la salud y la planificación familiar. Además, esos programas tienen un efecto sinérgico sobre la escolarización de los niños. Las madres recién alfabetizadas, en particular, tratan de enviar y mantener a sus hijas en la escuela (Lauglo, 2001). Además de esos resultados beneficiosos para los educandos y sus familias, también se atribuyen a los programas de educación de adultos algunos beneficios para las comunidades, tales como el mejoramiento de la cohesión social y la reducción de la violencia (véase el *Recuadro 9*).

1.4 La educación básica en el círculo vicioso de la pobreza

Si bien existen excepciones locales a la pauta de educación básica en las áreas rurales en los países de bajos ingresos descrita previamente, las oportunidades de aprendizaje básico son generalmente inadecuadas para ayudar a los habitantes de las áreas rurales a romper el círculo vicioso de la pobreza. Esta falta de oportunidades de aprendizaje básico es tanto una causa como un efecto de la pobreza rural. Forma parte de lo que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) denomina ‘obstáculos interrelacionados’ [*‘interlocking logjam’*].

Los habitantes de las zonas rurales son más pobres debido, en parte, a que tienen más probabilidades de vivir en áreas remotas, tener mala salud y ser analfabetos, tener familias más numerosas y ocupar puestos de trabajo inseguros y de baja productividad. También pueden experimentar la discriminación como miembros de minorías étnicas (IFAD, 2001).

Estas diversas desventajas tienden a superponerse (por ej., mujeres pobres, analfabetas y desnutridas pertenecen a una minoría étnica en una zona rural remota) y a acumularse de tal manera que reducen el acceso a la educación y a cualquier posibilidad de escapar de la pobreza o de ayudar a sus hijos para hacerlo. La educación básica, por sí sola, no puede romper este círculo vicioso, pero debe ser un elemento clave de una estrategia de reducción de la pobreza en las zonas rurales.

1.5 ¿Por qué se ha descuidado la educación básica en las zonas rurales?

Dado el reiterado compromiso de los gobiernos para reducir la pobreza, ¿por qué no hay una mayor inversión en educación básica en las áreas rurales? La principal razón parece ser que los gobiernos de los países en desarrollo tienen otras prioridades que atraen su atención y recursos. Las pautas del gasto público revelan que las prioridades de la mayoría de los países favorecen el desarrollo urbano más que el desarrollo rural. Esto refleja una comprensible preocupación para afrontar los numerosos problemas asociados con el incesante proceso de urbanización, pero también constituye una respuesta al creciente poder político de la población urbana. “Cuando los recursos tienen que dividirse entre los gastos rurales y urbanos en, por ejemplo, salud y educación, la asignación per cápita generalmente es menor en las zonas rurales, a pesar de que la población rural tiene un menor nivel inicial de salud y alfabetización. Por consiguiente, un mayor gasto en las zonas rurales debería normalmente mejorar los resultados, más que el mayor gasto en las zonas urbanas” (IFAD, 2001). Así, este sesgo urbano en el gasto público no sólo no es equitativo, sino que tampoco es rentable ni contribuye al desarrollo sólido y global de un país.

En un informe reciente del Centro Internacional de Investigación y Formación sobre educación rural de la UNESCO [*International Research and Training Centre for Rural Education – INRULED*], la

pobreza y la debilidad política de las poblaciones rurales se citan como las principales causas del descuido de las zonas rurales:

“[...] el gobierno en los países en desarrollo elude [sic] a la población políticamente sin voz –los que sufren de múltiples privaciones debido a su ingreso, etnia, género, religión y porque viven en las zonas rurales [...]. Los pobres, en general, y las minorías religiosas, étnicas y culturales, en particular, cargan desproporcionadamente el peso de la privación de los servicios públicos esenciales, incluyendo la educación [...]. Los hechos son elocuentes: los sectores sociales, especialmente en los aspectos prioritarios para el desarrollo humano y la educación de los pobres de las zonas rurales políticamente desorganizados e invisibles, han sido excluidos de los presupuestos de los gobiernos por rubros tales como gastos militares, mantenimiento a flote de empresas públicas deficitarias en las zonas urbanas, subsidios que frecuentemente no llegan a los pobres, y el pago del servicio de la deuda externa e interna” (INRULED, 2001).

Así, la educación básica se descuida debido a razones que se aplican a todas las formas de inversión social en las zonas rurales, pero también hay otras razones propias de su naturaleza. Como se vio previamente, las enormes e insatisfechas necesidades de aprendizaje básico en las zonas rurales no se pueden satisfacer únicamente mediante la escolarización. Se requiere un gran esfuerzo e inversión para llegar a todos los niños, adolescentes y adultos no escolarizados. La mayoría de los países en desarrollo destinan pocos recursos a dichos programas en sus presupuestos de educación y tampoco tienen la capacidad administrativa para manejarlos. Aunque la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990 hizo hincapié en la importancia de brindar educación básica a todos los niños, *jóvenes* y *adultos*, los gobiernos (y los proveedores de fondos) han tendido a concentrarse exclusivamente en la universalización de la educación primaria, que es un objetivo ambicioso en sí mismo. Por consiguiente, la provisión de educación básica a los jóvenes y los adultos, así como a los niños no escolarizados, ha sido dejada en gran medida en manos de las ONG e iniciativas privadas.

Incluso cuando el gobierno reconoce la necesidad imperativa de invertir más en las zonas rurales, debe decidir entre muchos tipos de

demandas que compiten entre sí y definir prioridades razonables. En algunos países, experiencias previas decepcionantes con la educación agrícola y las campañas de alfabetización de adultos plantean cuestiones legítimas acerca de cuál es la mejor manera de actuar. Por ejemplo, ¿cómo hacer para que el currículo de la escuela primaria tenga en cuenta las necesidades y condiciones locales? ¿Qué tipo de programa de educación de adultos será más eficaz? Tratar de lidiar con estas cuestiones mediante una burocracia educacional centralizada plantea muchos problemas y pocos gobiernos han encontrado hasta ahora una fórmula que les permita tener suficiente flexibilidad y rendir cuentas. Entre tanto, la indecisión e iniciativas reticentes impiden cualquier aumento serio de los recursos asignados a la educación básica en las zonas rurales.

Finalmente, las enormes necesidades de las zonas rurales algunas veces han desalentado la inversión. Según un análisis, el paisaje generalmente desolador de la educación en las zonas rurales refuerza una “percepción deficitaria” que disminuye las expectativas, descuida las opciones y reduce el entusiasmo entre quienes podrían iniciar y realizar mejoras (World Bank, 2000a, p. 5). La pregunta que se plantean es la siguiente: ¿Por qué invertir los escasos recursos en áreas del sistema de educación poco prometedoras o que parecen estar condenadas al fracaso? Sin embargo, en la próxima sección analizamos algunas experiencias positivas que sugieren que esta “visión deficitaria” es indebidamente pesimista.

2. Mejorar la provisión de educación básica en las zonas rurales

A pesar de los defectos que existen en la provisión de educación básica en las zonas rurales y de la crónica insuficiencia de los recursos que se le asigna, se está progresando, pues muchos países prosiguen sus esfuerzos para expandir su cobertura y mejorar su calidad. Esta sección examina algunos de estos esfuerzos y trata de analizar su potencial contribución para lograr la Educación para Todos y los objetivos del desarrollo rural.

Para lograr estos objetivos se necesita un compromiso firme y a largo plazo a fin de expandir las oportunidades de aprendizaje entre las diversas categorías de educandos de los diferentes grupos de edad que

tienen una amplia gama de necesidades básicas de aprendizaje. A fin de maximizar los retornos de esta inversión, la educación básica debe ofrecerse de manera equitativa, de modo que todos los educandos tengan igualdad de oportunidades para obtener una educación básica adecuada y ser capaces de continuar aprendiendo a lo largo de su vida. Se requiere cierta combinación de programas formales y no formales, así como de diversas oportunidades de educación informal (por ej., periódicos rurales, bibliotecas, asociaciones de mujeres) para el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Para atraer y retener a los educandos y satisfacer sus necesidades eficazmente se necesita que exista simultáneamente el compromiso para mejorar la calidad y la pertinencia de los programas de educación básica. En muchos casos, esto implicará el diseño y el manejo de programas en estrecha armonía con otras actividades de desarrollo (salud, seguridad alimentaria, producción agrícola, etc.) organizadas en las zonas rurales concernidas para asegurar que los educandos puedan dar buen uso a sus conocimientos y competencias.⁵

Además, los esfuerzos destinados a expandir y mejorar la educación básica en las zonas rurales deben emprenderse en el contexto más amplio del sistema de educación y formación de cada país. Las reformas de los sistemas deberían superar las desigualdades urbano-rurales en lo que se refiere a las oportunidades educacionales y asegurar la existencia de un sistema coherente con pasarelas adecuadas entre sus diversas ramas y el justo reconocimiento de los niveles de aprendizaje logrados de diversas maneras.

2.1 Expandir la provisión de educación básica con mayor equidad

Como se vio previamente, una gran proporción de la población rural del mundo tiene poco o ningún acceso a la educación básica que ofrece el Estado u otros proveedores de educación. Según la UNESCO, hay más de 100 millones de niños en edad de cursar la educación primaria que no están matriculados en las escuelas de los países menos desarrollados (UNESCO, 2000a) y la mayoría de ellos provienen de familias pobres de las zonas rurales. Desafortunadamente, muchos de

5. En la *Sección 3.2*, más adelante, se analizan las necesidades de cooperación entre los diversos actores interesados.

los niños que se matriculan en la escuela la abandonan sin obtener una educación básica adecuada e incluso los niños que completan el ciclo de educación primaria necesitan oportunidades de educación ulteriores, que son aún más escasas que la escolarización en las zonas rurales. Sólo una pequeña fracción de los adolescentes y adultos de las zonas rurales tiene acceso a algún programa de educación básica organizada.

2.1.1 Construir más escuelas y aulas de educación primaria en las zonas rurales

Construir más escuelas y aulas en las zonas rurales es una prioridad evidente en muchos países. Una estrategia paralela para aumentar la capacidad de las escuelas es encontrar la manera de utilizar las instalaciones y el personal docente existente más eficientemente para atender a más alumnos. Cuando es factible implementar, por ejemplo, aulas multigrado y enseñanza por turnos (por ej., un conjunto de alumnos en la mañana, otro en la tarde), es posible expandir eficazmente la capacidad del sistema escolar.

Si bien la expansión física del sistema de educación primaria permitirá que un mayor número de niños tenga acceso a la escolarización, satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los grupos y categorías de alumnos marginados y desfavorecidos requerirá esfuerzos adicionales. Entre los niños no matriculados en la escuela, las niñas constituyen la mayoría, a pesar de la prioridad asignada a la educación de las niñas en numerosos instrumentos de política internacionales y nacionales. Otros grupos y categorías cuyas necesidades básicas de aprendizaje generalmente no se satisfacen incluyen a los párvulos (educación preescolar), los niños que trabajan (más visibles en las zonas urbanas, pero también presentes en las zonas rurales), adultos analfabetos, poblaciones nómadas y situadas en áreas remotas, refugiados y personas con discapacidades que tienen necesidades especiales de aprendizaje. Ofrecer oportunidades adecuadas de aprendizaje a estos niños, adolescentes y adultos en las zonas rurales es, ciertamente, un desafío, especialmente para los países de bajos ingresos, pero deben satisfacerse a fin de lograr efectivamente la educación para todos. Diversas iniciativas emprendidas en las últimas décadas han mostrado que existen vías prometedoras para que los servicios de educación básica puedan atender a algunos de estos grupos objetivo.

2.1.2 Hacer que la educación primaria sea obligatoria es un prerrequisito importante para lograr la EPT

Hacer que la educación primaria sea obligatoria es un prerrequisito importante para lograr la EPT. La legislación que rige la educación en algunos países debe ser revisada y modificada para que sea posible hacerla cumplir y lograr la educación obligatoria en las zonas rurales. Se debe eliminar, por ej., todo resto de impedimento legal a la educación de las niñas. Como se constató previamente (véase la *Sección 1.1.1*) algunos requisitos y prácticas administrativas, tales como la posesión de una partida o certificado oficial de nacimiento a fin de matricularse en la escuela, también constituyen obstáculos para muchas familias rurales. Adecuadas medidas legales y administrativas pueden eliminar esos obstáculos. Asimismo, las leyes y costumbres relativas a la edad legal del primer matrimonio y que rigen el trabajo infantil también pueden requerir revisión para eliminar otro conjunto de obstáculos a la participación de los niños y las niñas en la escolarización.⁶

2.1.3 Aumentar la matrícula de las niñas

Aumentar la matrícula de las niñas es un objetivo prioritario de muchos gobiernos. Evidentemente, el aumento del número de escuelas y aulas debería permitir la matrícula de más niñas, así como de niños. Sin embargo, la experiencia muestra que el aumento de la *proporción* de niñas matriculadas, así como de su número absoluto –tendiendo, por consiguiente, a una mayor equidad de género en la escolarización– a menudo requiere medidas especiales para inducir a los padres a matricular a sus hijas y mantenerlas en la escuela. Algunos cambios relativamente simples pueden producir frecuentemente grandes cambios. Por ejemplo, cercar el patio escolar y construir letrinas separadas para niñas y niños puede ayudar a disminuir la preocupación de los padres por la seguridad de sus hijas. Otra medida simple es adecuar el calendario escolar a otras demandas relativas al uso del tiempo de las niñas, tales como recoger agua temprano por la mañana o vender artículos el día del mercado semanal.

6. Véase la *Sección 2.1.6* para un análisis más detallado de la oferta de educación básica a los niños que trabajan.

Sin embargo, a menudo se requieren medidas más ambiciosas. La enseñanza sigue siendo todavía una profesión dominada por los hombres en muchos países de bajos ingresos y en algunas sociedades las familias rurales son reacias a confiar sus hijas a un profesor. Varios países han tenido éxito en el impulso de la matrícula y la retención de las niñas de las zonas rurales en la escuela mediante el reclutamiento de más profesoras. Sin embargo, esta medida no deja de plantear problemas, pues las mujeres jóvenes y solteras a menudo son reacias para ir a las zonas rurales, especialmente si no son del mismo grupo étnico o lingüístico. Reclutar mujeres jóvenes para que sirvan como profesoras en su propia aldea o área a veces constituye una solución viable y ofrece un modelo positivo de papel con el que las niñas de las áreas locales se pueden identificar más fácilmente.

Algunos ajustes al currículo también pueden ayudar a atraer y retener a las niñas en la escuela. La eliminación de los estereotipos negativos de género constituye un primer paso evidente, pero que no se puede efectuar rápidamente. Los textos y otro material didáctico deben ser revisados y, eventualmente, reemplazados. Asimismo, otro tipo de contenido neutral podría requerir revisión o ser complementado con material más interesante para las niñas. Como se puede ver en el *Recuadro 1*, la falta de interés en los estudios escolares puede disuadir a las niñas (y a los niños) de matricularse o continuar en la escuela. Además de los cambios adecuados en el currículo, cualquier tipo de comportamiento sesgado en relación con el género por parte del personal docente —especialmente, pero no únicamente, de los varones—, debe corregirse mediante la formación y la supervisión. Las niñas ignoradas o ridiculizadas durante las lecciones de matemática, por ejemplo, son candidatas al abandono escolar.

Superar la resistencia cultural a la educación de las niñas y compensar a las familias por el costo de oportunidad en el que incurren cuando las niñas asisten a la escuela requiere generalmente soluciones más exigentes. Las campañas de información para sensibilizar a los padres sobre los beneficios de la educación de las niñas pueden lograr algunos resultados positivos, pero son más eficaces si están acompañadas de algún programa de incentivos, tales como “becas” en efectivo a las familias que matriculan a sus hijas en la escuela. Las becas y otros incentivos financieros, tales como la supresión de los derechos de escolaridad y la provisión de textos escolares gratuitos

para las niñas, pueden alentar a las familias pobres a permitir que por lo menos una hija asista a la escuela, un primer paso importante para abrir la escuela rural a las niñas. Cuando esos programas de incentivos se planifican y realizan en consulta con las familias locales hay más probabilidades de que se produzcan los efectos positivos sobre la participación de las niñas en la escolarización, incluso cuando concluyen los incentivos financieros.

2.1.4 Programas de alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar que brindan un almuerzo al medio día o un refrigerio a media mañana a los alumnos pueden constituir un incentivo eficaz para la matrícula y la asistencia escolar. En las negociaciones iniciales con la comunidad local se puede establecer como una condición para la introducción de ese programa el aumento de la participación de las niñas en la escolarización. La provisión de comida nutritiva para los niños en la escuela también puede producir beneficios para la salud, especialmente en las zonas rurales con bajo nivel de seguridad alimentaria. Existen algunas pruebas de que también ayuda a mejorar la concentración de los niños en la clase y, por consiguiente, a mejorar presumiblemente su rendimiento en el aprendizaje (UNESCO y World Food Programme, s.d.).

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), que ha apoyado programas de alimentación escolar en numerosos países durante varias décadas, considera que las raciones de alimentos para llevar a casa promueven efectivamente la educación de las niñas. En el *Recuadro 4* se describe cómo un programa semejante funcionó en Níger. Este tipo de incentivo está vinculado directamente con la participación de las niñas en la escolarización y beneficia a su familia inmediata. Se puede combinar con programas tradicionales de alimentación escolar que benefician a alumnos y alumnas.

Recuadro 4. Las raciones de alimentos para llevar a casa atraen más niñas a la escuela: Níger

Níger es uno de los cinco países del mundo donde los niños tienen las menores oportunidades de recibir educación. En 1998, sólo 27% de los niños en edad de cursar la educación primaria estaban matriculados y sólo el 30% de las niñas de 7 años de edad podían iniciar la educación primaria, en comparación con el 42% de los niños. Las niñas de las zonas rurales eran las más gravemente afectadas, pues sólo el 15% asistía a la escuela primaria ese año.

Como en muchos otros países, las mujeres cargan con el mayor peso del trabajo agrícola y doméstico. Las niñas ayudan a sus madres en las tareas cotidianas en el campo y en el hogar, recogiendo agua y leña, y cuidando a sus hermanos menores. Muchas niñas también trabajan para complementar el presupuesto familiar. Por consiguiente, la mayoría de las familias simplemente no puede sufragar la asistencia de sus hijas a la escuela. Las tradiciones socioculturales constituyen otro obstáculo a la educación de las niñas. En algunas comunidades rurales todavía se considera que la educación tiene poco valor práctico para las niñas. A veces se considera que la educación hace que las niñas tengan menos posibilidades de casarse o afecta su comportamiento de manera tal que es incompatible con los valores religiosos y familiares.

El Programa Mundial de Alimentos concibió un modo innovador de utilizar la ayuda alimentaria para superar las desigualdades en la atención escolar estimulando a las familias para que enviaran a sus hijas a la escuela. Algunos productos alimenticios básicos, tales como un saco de arroz o varios litros de aceite vegetal, se distribuyen a las familias a cambio de que sus hijas asistan regularmente a la escuela. Estas raciones de alimentos llevadas a casa compensan a los padres por la pérdida del trabajo de sus hijas y los alienta para que permitan que ellas asistan a la escuela. Cuanto mayor es el número de niñas que una familia envía a la escuela, mayor es la ración. La ración se distribuye durante la época de las vacas flacas, cuando las reservas de alimentos de la familia son especialmente bajas y se necesita alimentos para sacar de apuros a las familias hasta la próxima cosecha.

La distribución de raciones de alimentos para llevar a casa ha producido efectos espectaculares en la matrícula de las niñas en Níger. Una encuesta mostró que la matrícula de las niñas aumentó en 75% después que comenzó la distribución. Inicialmente, el éxito del proyecto suscitó cierta preocupación sobre posibles problemas estructurales en el sistema de educación debido a que muchas escuelas carecían de aulas o profesores

para recibir adecuadamente a los nuevos alumnos y algunas tuvieron que limitar las nuevas matrículas. Sin embargo, un informe reciente del Programa Mundial de Alimentos confirma que las iniciativas de alimentos por educación frecuentemente mejoran el conjunto del contexto educacional y aumentan la participación del gobierno.

El informe da cuenta de la construcción de nuevas aulas, ya que las instalaciones escolares se amplían para acoger más alumnos y muestran que la tasa de reclutamiento de profesoras diplomadas aumenta a un ritmo más rápido que el de su contraparte masculina. El aumento de profesoras diplomadas en las aulas también alienta la matrícula de las niñas y ayuda a equilibrar las clases a menudo predominantemente masculinas.

Fuente: World Food Programme, s.d.

Debido al enorme aumento de la matrícula al inicio de muchos programas de ayuda alimentaria, se deben monitorear los niveles de matrícula de los alumnos, ya que la calidad de la educación y la infraestructura de apoyo pueden tomar más tiempo para establecerse. Sin embargo, estudios recientes muestran que los programas escolares de alimentación aumentan efectivamente la participación del gobierno y ayudan a prestar más atención y recursos a estos aspectos clave. El *Recuadro 5* sintetiza algunas lecciones capitalizadas de la experiencia del PMA con las raciones de alimentos para llevar a casa.

Recuadro 5. Las raciones de alimentos para llevar a casa y la educación de las niñas: lecciones capitalizadas

¡LAS RACIONES DE ALIMENTOS PARA LLEVAR A CASA FAVORECEN LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS! Ahí donde el Programa Mundial de Alimentos ha introducido un programa de raciones para llevar a casa destinado a las niñas, su matrícula aumentó significativamente e, incluso, espectacularmente. En las escuelas apoyadas por el PMA en la Provincia Fronteriza del Noroeste de Pakistán, la matrícula de las niñas aumentó en 247% entre 1994 y 1998. De manera similar, una evaluación a medio término de un programa en Camerún mostró que la matrícula de las niñas había aumentado en 85%. La información preliminar indica que estos beneficios son duraderos y que la ayuda permite mantener a un gran número de niñas en la escuela una vez que se han matriculado.

- En lugares donde no existe una fuerte tradición para enviar a las niñas a la escuela es necesario superar las barreras sociales o culturales que

se oponen a su educación. La ayuda alimentaria puede brindar ese incentivo y si bien los alimentos constituyen el incentivo inicial para enviar a las niñas a la escuela, pronto se convierten en un catalizador que suscita el interés y la participación de los padres de familia en la educación de sus hijas.

- Este cambio en las actitudes de los padres en relación con la educación de las niñas es un factor importante que consolida su continuidad más allá de la duración de la ayuda alimentaria. Siempre que es posible, los programas de raciones alimentarias para llevar a casa del PMA incluyen actividades destinadas a promover la toma de conciencia y a aumentar el interés de los padres en la educación de sus hijas.
- El programa de raciones alimentarias para llevar a casa opera mejor con personas para quienes la comida constituye un recurso particularmente valioso: los hogares de los sectores más pobres que son los más afectados por la inseguridad alimentaria. La asistencia del Programa Mundial de Alimentos a estas familias afronta directamente el crítico problema de los costos de oportunidad que impiden que las niñas reciban educación.
- El programa de raciones alimentarias para llevar a casa ha tenido éxito en la promoción de la educación de las niñas incluso cuando no son totalmente equivalentes al valor del trabajo de una niña en el hogar o del ingreso que una niña podría obtener trabajando fuera del hogar.
- La ayuda alimentaria aumenta el valor que tiene para los padres la educación de una niña, así como el estatus de la niña dentro de la familia, pues su asistencia produce un beneficio directo, valioso y tangible.
- Las raciones alimentarias para llevar a casa deben suministrarse por lo menos durante la duración de todo el ciclo de educación primaria para posibilitar que una generación de niñas adquiera conocimientos y competencias básicas. De esta manera, los beneficios de la ayuda alimentaria para la educación de la niñas se extenderá incluso a las generaciones futuras, ya que la investigación muestra que las niñas educadas tienen más probabilidades de enviar a sus propias hijas a la escuela.
- Siempre que sea posible, las raciones para llevar a casa deben ser acompañadas de acciones complementarias, tales como construcción escolar, mejora de la infraestructura escolar, formación de profesoras o eliminación de los estereotipos de género en el currículo y el material didáctico.
- El compromiso, apoyo y activa participación de los padres de familia en los programas de raciones alimentarias para llevar a casa son elementos clave para que tenga éxito. Desde el inicio, los padres

deben ser asociados a la planificación e implementación del programa. La sensibilización de las madres es particularmente importante para asegurar la óptima distribución y utilización de los alimentos en el hogar.

Fuente: World Food Programme, 2001a, 2001b.

Los años de la primera infancia son capitales para que las experiencias e interacciones con los padres, miembros de la familia y otros adultos influyan en la manera como se desarrollará el cerebro del niño, con una importante incidencia de factores tales como una adecuada nutrición, buena salud y agua potable. El desarrollo del niño durante este período sienta las bases de su futuro éxito escolar, así como de la índole de su adolescencia y adultez (Bellamy, 2001).

Las familias pobres con poca o ninguna educación están mal equipadas para brindar el tipo de estimulación que los infantes necesitan para desarrollar sus capacidades latentes. Los programas de Desarrollo de la Primera Infancia (DPI) pueden ayudar a los padres a convertirse en mejores “educadores” y ofrecer directamente actividades educativas y servicios de atención de los niños mientras que los padres trabajan. Generalmente se reconoce que los programas preescolares de DPI destinados a los niños del grupo de edad de 4 a 6 años preparan a los niños para un aprendizaje estructurado y grupal en la escuela.

Desafortunadamente, los programas de DPI sólo están disponibles para pocas familias de las zonas rurales. El *Recuadro 6* describe la situación de los infantes de las zonas rurales en Malawi, una situación probablemente típica de lo que ocurre en muchos países del África subsahariana. También muestra lo que se puede hacer incluso en un país de escasos recursos cuando el gobierno reconoce la utilidad del DPI.

Recuadro 6. Las prácticas de atención de los niños en Malawi

En Malawi, donde cerca del 15% de los niños son huérfanos debido al VIH/SIDA, la enfermedad y la pobreza implacables siguen minando la capacidad de las familias y las comunidades para atender a sus miembros más tiernos. Más del 90% de los niños de las zonas rurales, donde vive más del 85% de la población del país, no tiene acceso a ninguna forma organizada de atención infantil, atención que podría reforzar su derecho a sobrevivir, crecer y desarrollarse.

En 1999, el Gobierno de Malawi y el UNICEF conjugaron sus esfuerzos en beneficio de los niños de 0-3 años, formulando políticas, directrices y elaborando módulos de formación a nivel central. Se formaron extensionistas y se elaboraron planes locales de acción a nivel de distrito. El resultado fue el aumento de la demanda de servicios para la atención de la primera infancia, un primer signo de éxito. Si bien el número de centros de atención infantil basados en las comunidades todavía es bastante pequeño, la demanda está creciendo rápidamente y los beneficios derivados de la concentración en las necesidades y los derechos de los párvulos y sus familias son más visibles.

Los proyectos locales utilizan un modelo de visitante a domicilio y depende de la participación voluntaria de los miembros de la comunidad, quienes se desempeñan como cuidadores y miembros del comité. Los proyectos se concentran en seis prácticas de atención del niño: atención de las mujeres, amamantamiento y alimentación complementaria, preparación de la comida, atención psicosocial, higiene y salud doméstica. A pesar de la pobreza lamentable que afecta a gran parte del país, muchos miembros de las comunidades contribuyen con el aporte de alimentos y trabajan en los huertos comunales o en otras actividades generadoras de ingresos para financiar los centros.

Fuente: Bellamy, 2001.

La oferta de atención y educación a los niños huérfanos se está convirtiendo en una tarea importante para los gobiernos de África. Los conflictos armados en los países pobres han provocado millones de huérfanos, así como de niños heridos, discapacitados y sin hogar. Las catástrofes naturales y las enfermedades devastadoras han agravado la situación, sobre todo de los niños vulnerables. En Namibia, por ejemplo, el número de niños huérfanos debido al SIDA aumentó cinco veces entre 1994 y 1999. El gobierno y el UNICEF brindan asistencia material a las guarderías que ofrecen servicios gratuitos a los

huérfanos. Este tipo de intervención es necesaria desde un punto de vista humanitario, pero también constituye una importante inversión al ofrecer servicios de educación básica en los años cruciales de la infancia.

Los proveedores de programas de DPI en las zonas rurales generalmente son ONG u organizaciones de la comunidad, mientras que los centros preescolares que se encuentran en las zonas urbanas son administrados por el Estado. El *Recuadro 7* muestra cómo una ONG ofrece formación en DPI a los padres de familia de las zonas rurales en Sri Lanka, un país de bajos ingresos con servicios sociales de excepcional calidad. En Turquía, la familia promedio no puede sufragar el envío de los niños a los centros de DPI. Por consiguiente, el Programa de Formación de Madres, que funciona en 24 provincias, utiliza la televisión para llegar a más de 80.000 madres –y otros miembros de la familia– a fin de ayudarlas para que brinden a los infantes un entorno de aprendizaje estimulante en el hogar. Estos programas de DPI basados en la familia y la comunidad son mucho menos costosos que los programas basados en los centros.

Recuadro 7. Desarrollo de la primera infancia (DPI) en una aldea de Sri Lanka

Priyanthi, su marido e hijos viven en una pequeña casa de cemento de cuatro habitaciones, sin electricidad ni agua potable. Duermen juntos sobre una estera de paja extendida sobre el suelo de tierra. La familia sobrevive con un poco más de 2.000 rupias (unos US\$ 27) al mes, que el esposo de Priyanthi gana en una plantación de té en Sri Lanka.

La familia de Priyanthi es una de las 22 familias que participan en un programa basado en el hogar que implementa en su pequeña aldea una ONG local llamada Sithuwama, que significa ‘educar al niño con alegría’. Promueve la atención de la primera infancia, incluyendo las prácticas de atención de salud y estimulación cognitiva. Sus servicios se brindan mediante programas de visitas a domicilio en las que se atienden a infantes hasta de tres años de edad y a niños en edad preescolar de tres a cinco años.

Gracias a este servicio a domicilio, Priyanthi aprende que la buena alimentación, la higiene doméstica y las prácticas sanitarias, así como la estimulación cognitiva son ingredientes necesarios para que sus hijos crezcan y se desarrollen. Ella recoge leña adicional a fin de hervir el agua

para que la beban sus hijos y utiliza legumbres que agregan valor nutricional a sus comidas. Se asegura de que utilicen las letrinas y se laven las manos después de usarlas. Ella pregunta a sus hijos qué es lo que piensan de los pájaros que gorjean sobre sus cabezas cuando se bañan en el arroyo. Ella los lleva a la aldea los días dedicados a la atención de la salud.

Los visitantes voluntarios de Sithuwama ayudaron a Priyanthi a concebir cómo promover el desarrollo psicosocial y cognitivo de sus niños sin gastar mucho dinero. Le enseñaron la importancia del juego para el bienestar físico y mental de sus hijos. Priyanthi se reúne semanalmente con un voluntario del programa y una vez al mes con un grupo de otros padres de familia en sesiones de apoyo. Aprendiendo unos de otros, los padres comparan sus anotaciones sobre la talla, el peso y otros parámetros. Pasan revista a las oportunidades que hay durante el día para que los niños participen en los momentos que se prestan para aprender: levantarse, comer, lavarse y bañarse, cocinar, visitar, trabajar fuera del hogar, jugar y alistarse para dormir.

Fuente: Bellamy, 2001.

2.1.5 Niños que trabajan

Los niños que trabajan constituyen otro grupo grande y heterogéneo que las escuelas generalmente no llegan a atender. En las zonas rurales se puede ver a los niños ocupándose del ganado, trabajando en los campos, haciendo mandados en las aldeas, realizando tareas domésticas, cuidando a los párvulos y trabajando en diferentes actividades artesanales. Ciertas formas de trabajo infantil son evidentemente peligrosas y nocivas, como en el caso de los jóvenes recolectores de banana en el Ecuador, algunos de los cuales tienen sólo ocho años y están expuestos a la pulverización de productos químicos tóxicos y al acoso sexual, según da cuenta un informe reciente del Human Rights Watch (*The Economist*, 25 April 2002). Sin embargo, otras tareas que realizan los niños en las zonas rurales no son nocivas en sí mismas, son útiles para sus familias y pueden conllevar cierto aprendizaje básico que se adapta bien a las condiciones locales y a las oportunidades de empleo. No obstante, los niños que permanecen analfabetos, con poca o ninguna exposición a la gama de materias que ofrece la escuela, están pobremente equipados para mejorar sus condiciones de subsistencia y de vida, así como para adaptarse a los cambios de la economía rural.

La mayoría de los países dispone de una legislación con un período obligatorio de educación (por ej., 5 ó 6 grados de educación primaria, o de la edad de seis a doce años), pero hacer que se cumpla en las zonas rurales es problemático. Las familias pobres dependen frecuentemente del trabajo de sus niños o de cualquier ingreso adicional que puedan obtener. Obligar a los niños a que asistan a la escuela –incluso si fuese posible– minaría la supervivencia de muchas familias pobres. Un enfoque más humano consiste en encontrar la manera de adaptar la escuela a sus necesidades o brindar oportunidades alternativas para adquirir la educación básica. Como se mencionó anteriormente con respecto a las niñas, ciertos ajustes en los horarios y el calendario escolares pueden facilitar que algunos niños que trabajan asistan a la escuela por lo menos a tiempo parcial. De manera semejante, los programas de alimentación escolar y otros pueden ayudar a compensar a las familias por el trabajo o el ingreso perdido cuando sus niños asisten a la escuela. Un cuidadoso análisis de las necesidades, emprendido en consulta con las familias y las autoridades locales, puede ayudar a identificar qué ajustes se pueden efectuar, si es el caso, para atraer y retener en la escuela a los niños que trabajan.

Los ajustes que se negocian localmente con vistas a escolarizar no siempre son factibles o completamente eficaces. Ofrecer a los niños que trabajan una alternativa a la escolarización tradicional requiere más planificación y esfuerzo, pero puede lograr buenos resultados. El *Recuadro 8* que se presenta más adelante describe un ejemplo de oferta alternativa de educación básica. Las *escuelas remediales* de Marruecos tienen como destinatarios a los niños y adolescentes en edad de cursar su educación, algunos de los cuales trabajan. Este programa ilustra lo que se puede lograr cuando los gobiernos y las ONG actúan conjuntamente para encontrar soluciones a los complejos problemas de los niños no escolarizados.

2.1.6 Adultos analfabetos

Los adultos analfabetos y otros que tienen escasas competencias en lecto-escritura y aritmética básica constituyen un vasto grupo destinatario de la educación básica de adultos (EBA). Ésta es ciertamente una importante dimensión de la Educación para Todos y también puede ser un factor estratégico en la transformación de las zonas rurales.

Existe cierta evidencia del resurgimiento del interés en la EBA entre los proveedores de fondos. Las decepciones previas con los resultados de las campañas y programas de alfabetización parecen ceder al creciente reconocimiento a varios de los importantes beneficios y resultados de programas de EBA bien diseñados. Un informe publicado recientemente por el Banco Mundial constata que: “Las alegaciones previas acerca de la pobre eficiencia interna de la EBA son contradichos por el grueso de la evidencia de la que ahora se dispone”. El informe llega a decir que se puede lograr un mínimo de alfabetización a un menor costo entre jóvenes y adultos motivados que el costo equivalente a tres o cuatro años de educación primaria. El análisis de los programas de EBA encontró que por lo menos la mitad de los participantes completó el curso y satisfizo los criterios mínimos de desempeño. La subsecuente pérdida de las competencias de lecto-escritura y cálculo “no es un problema de carácter internacional, si bien un entorno letrado contribuye a asegurar la mejora de las competencias en lugar de su pérdida” (Lauglo, 2001).

Recuadro 8. Las escuelas remediales en Marruecos

El programa de educación no formal recientemente creado en Marruecos ofrece educación remedial o formación para el trabajo a los niños no escolarizados, así como una nueva oportunidad a los responsables de la oferta de Educación para Todos. Tiene por destinatarios a los 2,2 millones de niños entre 8 y 16 años de edad que nunca asistieron a la escuela o la abandonaron antes de concluir el ciclo “obligatorio”. Más de las tres cuartas partes de estos niños viven en las zonas rurales y cerca del 45% son niñas. Por consiguiente, el programa presta atención especial a los niños de las zonas rurales, especialmente a las niñas. También presta atención a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños que trabajan y se encuentran en situaciones difíciles (niños de la calle, delincuentes).

La flexibilidad y la adaptabilidad se han convertido en los principios rectores del programa. Los horarios semanales (que varían de 4 a 24 horas durante seis días), así como los períodos de vacaciones, se determinan en cada localidad según la disponibilidad de los educandos y en acuerdo con los padres de familia. El contenido del programa se adapta a las necesidades de aprendizaje de cada grupo y a las especificidades de cada región. Además de competencias en lecto-escritura y aritmética básica, los educandos adquieren conocimientos y competencias relacionadas con la

salud, el medio ambiente, educación cívica, religión y actividades recreativas.

Los profesores y los promotores se reclutan dentro de cada región. Son capacitados por formadores que han sido especialmente entrenados por inspectores y educadores de profesores del sistema formal de educación. Las clases tienen lugar en diversas instalaciones: salas ofrecidas por asociaciones locales, oficinas gubernamentales, aulas desocupadas en las escuelas e incluso casas particulares.

Para movilizar los diversos recursos humanos y materiales requeridos para el programa se han realizado campañas de información y sensibilización. El Ministerio de Educación se ha asociado con diversos órganos del gobierno, ONG, autoridades locales y asociaciones. Varios asociados internacionales apoyan igualmente el programa. Las ONG están asociadas con el Ministerio de Educación mediante un convenio que establece un marco para la cooperación y un plan de trabajo que define las responsabilidades de las partes. El ministerio aporta recursos financieros para pagar a los promotores, los forma, les brinda el material didáctico y evalúa el programa en su conjunto. La ONG recluta a jóvenes graduandos como promotores, matricula a los alumnos, organiza las clases localmente, busca recursos adicionales y generalmente dirige el programa a nivel local.

En los cuatro años transcurridos desde 2000, más de 87.000 niños (57.000 niñas) han participado en el programa. De los 48.000 “graduados”, más de 3.000 pasaron al sistema formal de educación y alrededor de 45.000 fueron preparados para el empleo. Cerca de 7.000 de ellos fueron incorporados como aprendices en agricultura, artesanías, servicios, industria y comercio. Durante el mismo período se formó a 1.382 profesores y promotores (más de la mitad mujeres), se firmaron 45 acuerdos de cooperación con ONG y otras 211 ONG estaban dispuestas a participar.

Desde de 2001, la prioridad se asignó al grupo de edad de 8 a 12 años, a fin de lograr la universalización de la educación primaria en 2003. Los propios profesores del ministerio contribuyen a ofrecer educación a este grupo. El programa de educación no formal busca aumentar su cobertura a unos 200.000 educandos por año, de manera que para el año 2010 se haya reducido significativamente el grupo objetivo de 2 millones.

Fuente: El Bouazzaoui, 2001.

Diversos estudios y evaluaciones del programa muestran resultados significativos que se pueden atribuir a la EBA, más allá de las competencias en lecto-escritura y aritmética básica. No es sorprendente, por ejemplo, que las madres alfabetizadas se preocupen de que sus hijos *e hijas* también se alfabeticen. Existen claras correlaciones entre los niveles de educación de los padres y la matrícula, la asistencia y el rendimiento en el aprendizaje de los niños. Estos resultados sugieren que cualquier esfuerzo nacional serio para lograr la universalización de la educación primaria (UEP) debe incluir un fuerte componente de EBA. Juntos, la UEP y la EBA pueden reducir la incidencia del analfabetismo más rápidamente.

El vínculo entre la alfabetización de adultos y las prácticas de planificación familiar ahora está bien establecido y la EBA puede conducir también al mejoramiento de la alimentación, la salud y la atención del niño en la familia. Un resultado menos visible, pero importante, señalado por muchos participantes en los programas de EBA, es la mejora de la autoestima, un elemento básico del empoderamiento de las poblaciones rurales, especialmente de las mujeres. La lecto-escritura y la aritmética básica son de utilidad directa en el mercado y en las tareas de gestión, por lo que estas competencias, junto con algunos otros contenidos de la EBA, pueden conducir al logro de formas de subsistencia más productivas, un factor esencial para reducir la pobreza. El *Recuadro 9* ilustra algunos resultados socialmente útiles atribuidos a la Campaña de Alfabetización Total [*Total Literacy Campaign*] en uno de los estados de la India.

Recuadro 9. Resultados de la Campaña de Alfabetización Total en Tamil Nadu (India)

Pudukottai, distrito proclive a la sequía situado en el estado de Tamil Nadu, es uno de los más retrasados de la India. Más del 85% de su población vive en la más indigna pobreza. La transformación de la vida de esta población empezó en 1991 con el lanzamiento de la Campaña de Alfabetización Total (CAT) con una cobertura de alrededor de 250.000 educandos, el 70% de los cuales eran mujeres. La CAT generó un impresionante ejemplo de empoderamiento de las mujeres en relación con las canteras de piedra. Un consorcio de empresas privadas había explotado tradicionalmente a los trabajadores, en su mayoría mujeres, en más de 450 canteras de piedras en Pudukottai. Pero en 1991, cuando los

contratistas no ofrecieron un monto superior al mínimo establecido por el gobierno en la licitación, el Perceptor Distrital decidió ceder las canteras a más de 4.000 mujeres que se habían organizado a sí mismas en 152 grupos. El control de las canteras aumentó significativamente su seguridad económica. Las mujeres vincularon las competencias en alfabetización recientemente adquiridas con su subsistencia. Mediante la CAT también obtuvieron formación especial en liderazgo, toma de decisiones, gestión y organización empresarial.

Ahí donde se implementó activamente, la CAT ha hecho posible que millones de personas lean y escriban. Ha abierto grandes oportunidades, especialmente a las mujeres y a las personas que pertenecen a las castas socialmente más atrasadas. La CAT ha ayudado a cambiar actitudes sociales, modificar la noción de «responsabilidad institucional» y revisar el concepto de «rendición de cuentas social». Se perciben cambios significativos en la autoestima y confianza de las mujeres. Otro logro importante de la CAT en muchos distritos es que ha impulsado la demanda de educación primaria –generando así el aumento de la matrícula–, mejorando la rendición de cuentas y suscitando mayores expectativas de los padres de familia en relación con el sistema educacional. La campaña promovió igualmente una mayor cohesión social. Por ejemplo, el grupo de expertos que evaluó la CAT en 1994 informó que: “Durante el momento más crítico de las tensiones comunales en 1990-1992, las áreas donde se ejecutaba la campaña, especialmente las aldeas, no registraron disturbios comunales importantes. Los incidentes con riesgos potenciales fueron liquidados *ab ovo* por los aldeanos, evitando así disturbios importantes”.

Fuente: INRULED, 2001, citando el *Public report on basic education in India*. 1999, Oxford University Press.

Se ha realizado una considerable investigación y experimentación en el desarrollo de pedagogías eficaces para la educación de adultos. Las que parecen ser más exitosas tratan de ser participativas, respetar al educando adulto, quien trae consigo una considerable experiencia de vida y (generalmente) una fuerte motivación para aprender. Este enfoque pedagógico ayuda a construir la autoconfianza del educando y estimula una dinámica grupal positiva. Sin embargo, exige profesores muy competentes, por lo que es difícil de aplicar en gran escala. Muchos programas de EBA incluso evitan utilizar el término ‘profesor’, que tiene una connotación escolar, prefiriendo términos tales como ‘promotor’, ‘animador’, ‘facilitador’ o ‘coordinador’, que implican que el grupo de aprendizaje está compuesto de pares, cada

uno de los cuales aporta su contribución. Ésta es una característica importante del *enfoque REFLECT de la alfabetización*, que se desarrolló durante la década de los noventa y actualmente se lo utiliza en muchos países de bajos ingresos, particularmente en las zonas rurales y ayuda a asegurar que los programas de alfabetización sean pertinentes para satisfacer las necesidades de la población rural, y se planifican y gestionan de manera participativa (véase el *Recuadro 10*).

Recuadro 10. El enfoque REFLECT de alfabetización

El enfoque de la enseñanza de la alfabetización denominado *Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques* (REFLECT) utiliza técnicas de Evaluación Rural Participativa (ERP) para identificar los problemas locales que preocupan a los participantes en un círculo REFLECT. La alfabetización se basa en los materiales visuales producidos en cada comunidad, tales como mapas, matrices, calendarios o diagramas. Se establece un fuerte vínculo entre una activa discusión de los problemas locales y la capacidad de las personas para comunicarlos y actuar sobre ellos. Un objetivo central es empoderar a los participantes para que estén mejor preparados a fin de mejorar sus condiciones de vida y la necesidad de la alfabetización es percibida en estrecha relación con este objetivo.

Se hace hincapié en la producción activa de textos más que en la lectura pasiva. Los materiales clave de lectura son producidos por los participantes con la ayuda del promotor. No se utilizan manuales básicos de lectura, pues se considera que constituyen un obstáculo para un enfoque participativo. No obstante, en los círculos se acopia material de lectura suplementario para practicar y ejercitar una lectura crítica.

Los promotores de alfabetización se reclutan localmente, reciben un curso inicial corto en la metodología de REFLECT, usualmente de dos a tres semanas. A esto se agregan dos reuniones quincenales regulares (y posteriormente mensuales) de los promotores locales, formación en servicio (de tres a cinco días cada cierto número de meses) y visitas de apoyo y supervisión que efectúan alrededor de una vez por mes los supervisores, quienes a menudo son personas con un elevado nivel de educación.

Una evaluación de REFLECT realizada en 1996 en tres países encontró que 60 a 70% de los participantes completaron el proceso inicial de aprendizaje y adquirieron competencias básicas en alfabetización.

También halló otros resultados positivos en la escolarización de los niños, las prácticas de salud e higiene, la participación de la comunidad, la acción colectiva, una mejor gestión de los recursos y mejora en el desempeño de papeles en relación con el género.

Desde su elaboración a mediados de la década de los noventa por parte de ActionAid, una organización internacional no gubernamental, el enfoque REFLECT de alfabetización ha sido adoptado por varios gobiernos y unas 250 organizaciones que trabajan en 50 países de África, Asia y América Latina.

Fuente: Lauglo, 2001.

Muchos programas de EBA utilizan el *enfoque de alfabetización funcional*, que trata de enseñar las competencias de lecto-escritura y aritmética básica en un contexto que es significativo y motivador para los educandos. Algunos focalizan su atención en aspectos o competencias específicos, tales como la salud, la seguridad alimentaria o la apicultura, teniendo la lecto-escritura y la aritmética básica como objetivos subordinados. En Nicaragua, uno de esos programas utilizó vídeos como el principal medio de formación, complementado por materiales impresos simples, para mostrar a los agricultores cómo criar iguanas, con la que se prepara un plato tradicional rico en proteínas (FAO, 2001). Otros programas de EBA tienen la lecto-escritura y la aritmética básica como sus objetivos primordiales, pero tienen educandos que aplican estas nuevas competencias para adquirir otras competencias y conocimientos útiles en el hogar y en el lugar de trabajo. Un panel internacional formuló la siguiente recomendación en este respecto: “Los programas de alfabetización y educación continua de adultos diseñados para la transformación rural deben ir más allá de la alfabetización en el sentido restringido del término. [Ellos] deben ser funcionales y lo suficientemente prácticos como para ayudar a las personas a sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar en el desarrollo, mejorar la calidad de sus vidas, tomar decisiones informadas y seguir aprendiendo (INRULED, 2001).

El *Recuadro 11* describe un programa funcional de alfabetización en zonas rurales de Filipinas y presenta algunas de las lecciones derivadas de su evaluación.

Recuadro 11. Lecciones de un programa de alfabetización funcional en Filipinas

En 1996, la Association for Non-Traditional Education in the Philippines –ANTEP [Asociación de Educación no Tradicional en Filipinas], que está abocada a la exploración de diferentes maneras de ofrecer educación a jóvenes y adultos, inició un programa de educación no formal en asociación con el Philippines-Canada Development Fund [Fondo de Desarrollo Filipino-Canadiense]. La ANTEP elaboró un nuevo currículo que fue, en muchos sentidos, el reverso de un currículo convencional. En lugar de comenzar con materias concretas, tales como salud y competencias técnicas, y antes de pasar a un aprendizaje más abstracto, el nuevo currículo empezó ayudando a que los participantes llegaran a comprender los principales problemas de la vida y la sociedad, basándose en valores religiosos y planteamientos filosóficos. Seguidamente, el currículo analizaba las preocupaciones de orden social, tales como vivir en armonía con personas que son diferentes. Las competencias técnicas necesarias para ganarse la vida se introdujeron solamente en una etapa posterior. Las competencias en alfabetización se desarrollaron a lo largo del programa, pero más específicamente en la última etapa, mientras que en las primeras se hacía más hincapié en la enseñanza oral. En diciembre de 1998, la ANTEP realizó una evaluación de fin de programa del período experimental. Entre las lecciones que se obtuvieron tenemos:

- Las sesiones de alfabetización funcional fueron instrumentos eficaces para desarrollar la toma de conciencia de los problemas socialmente pertinentes, tales como el abuso de los niños, la problemática de género y de medio ambiente.
- La mejora de la sensibilidad y las competencias para utilizar materiales adecuados en situaciones locales ayudó a los educandos a relacionarlos con los debates en clase, facilitando así un aprendizaje significativo.
- La alfabetización funcional es un elemento vital en cualquier programa de desarrollo comunal y posibilita una mayor participación y sentido de apropiación.
- Debe asegurarse la transformación continua de las vidas de los educandos una vez que concluye el programa incorporándolos a las actividades de desarrollo prevalecientes, como las que realizan las cooperativas y las organizaciones de mujeres.
- Es crucial lograr la participación de los órganos de gobierno locales y de otros actores interesados a fin de lograr la sostenibilidad del programa.
- Al comenzar el programa es importante identificar a los promotores locales, quienes entonces pueden desarrollarse junto con el programa y adquirir una formación basada en la praxis.

- La integración de sistemas de monitoreo, evaluación y retroalimentación permite determinar cualquier necesidad de revisión del proceso de aprendizaje y asegura una mejor calidad.
- La manifestación de la contribución de los educandos favorece el sentido de apropiación de la comunidad, asegurando así el éxito del programa.
- La participación de las familias de los educandos durante la etapa preparatoria reduce el abandono y sostiene la motivación de los educandos para continuar con las sesiones.

Fuente: INRULED, 2001, citando al Asia-South Pacific Bureau of Adult Education, 2000. *Beyond literacy – case studies from Asia and the Pacific*.

Un aspecto importante al diseñar programas de EBA es la elección del idioma. Como en el caso de los niños, los adultos aprenden a leer y escribir más fácilmente en su lengua materna o, por lo menos, en una lengua que les es familiar. Sin embargo, algunas lenguas vernáculas existentes en las zonas rurales tienen poca o ninguna literatura, por lo que alfabetizar en esas lenguas tiene poco sentido práctico, a menos que se ofrezcan *actividades de posalfabetización*, es decir, la producción de folletos, textos de lectura y periódicos rurales en lengua vernácula. Otra estrategia es iniciar la alfabetización en una lengua vernácula y en una etapa posterior pasar a la lengua nacional oficial.

El contenido y el enfoque pedagógico utilizados en los programas de EBA deberían tener en cuenta las necesidades y expectativas de los educandos en lo que se refiere a la certificación de la EBA y su equivalencia con los niveles escolares. Algún tipo de certificación de la EBA puede servir como una motivación adicional para el educando y ser importante para tener oportunidades de empleo y acceso a la educación continua. Sin embargo, al buscar la equivalencia con la escuela los programas de EBA corren el riesgo de perder cierta flexibilidad y comprometer su naturaleza participativa (Lauglo, 2001).

En los países de bajos ingresos, los principales proveedores de educación básica para los adultos son las organizaciones voluntarias y las asociaciones de las comunidades locales, a menudo con el apoyo de ONG y proveedores de fondos internacionales. Algunos gobiernos han creado órganos especiales o mecanismos para promover las actividades de alfabetización, tales como la Campaña de Alfabetización Total de

Tamil Nadu (véase el *Recuadro 9* precedente). La financiación se destina a menudo a algunos programas combinados dirigidos por ONG y otros quizá dirigidos directamente por las autoridades públicas (por ej., servicios de extensión agrícola, Ministerio de Salud). En otros casos, los gobiernos y las ONG se reparten las responsabilidades de la EBA según sus respectivas ventajas comparativas; usualmente, las ONG y las asociaciones de las comunidades locales están en contacto directo con los educandos adultos. En Senegal, por ejemplo, se ha elaborado un marco de referencia para la cooperación gobierno-ONG en EBA (véase el *Recuadro 12* más adelante). Dichos acuerdos pueden estimular y facilitar las iniciativas de las ONG, al mismo tiempo que hacen posible que las autoridades públicas orienten las actividades de EBA hacia los objetivos generales de política.

Al definir un grupo prioritario o destinatario de un programa de EBA, muchos proveedores utilizan la edad como un criterio, dando preferencia, por ejemplo, a los adolescentes y adultos que se sitúan en el rango de edad productiva y reproductiva de aproximadamente 15 a 45 años. Las mujeres, especialmente las madres jóvenes, son tenidas en cuenta frecuentemente debido a su papel en el hogar (por ej., cocinar, cuidar a los niños, trabajar en el huerto) y el efecto multiplicador sobre otros miembros de la familia. Algunos programas de EBA tienen en cuenta categorías específicas de profesiones o funciones (por ej., agricultores, artesanos, dirigentes aldeanos) que corresponden a su contenido. Con pocas excepciones, las campañas masivas de alfabetización de hace algunos años han sido abandonadas en favor de programas a largo plazo y más estructurados de EBA. Sin embargo, las campañas para que la opinión pública tome conciencia de la importancia de la alfabetización pueden ser útiles para preparar y apoyar programas de EBA.

Recuadro 12. Financiación externa de la alfabetización realizada por las ONG en Senegal

El Programme Alphabétisation Priorité Femmes (PAPF) [Programa de Alfabetización Prioridad a las Mujeres], dirigido por el Ministerio de Educación Básica y Lenguas Nacionales de Senegal, atendió a más de 150.000 educandos desde 1995. Más del 80% forma parte del grupo de edad 15-39 años y más de las tres cuartas partes son mujeres. Los cursos de alfabetización tienen una duración mínima de 300 horas durante un período de 18 meses, con por lo menos 20 educandos por clase. La alfabetización se efectúa en las lenguas locales y los animadores escogen el currículo a partir de una lista aprobada por la Dirección Nacional de Alfabetización y Educación Básica. El PAPF incluye un programa de posalfabetización y periódicos en las lenguas locales de cada región. Sus proyectos se relacionan con la agricultura, la salud y el medio ambiente.

La financiación externa de la enseñanza en curso abarca más de 420 ONG (unas 77 en 1995). Los potenciales promotores de alfabetización presentan solicitudes a un consejo nacional de selección nombrado por el ministro. El ministerio se concentra en la planificación y el diseño del programa, la formación de los promotores, el fortalecimiento de capacidades y el aseguramiento de la calidad. La Dirección Nacional vela por el monitoreo y la evaluación. Cada ONG que promueve la alfabetización recluta a la mayoría de sus animadores localmente, entre candidatos que tienen un nivel de educación secundaria. Hay un supervisor por cada 10 clases. El costo unitario corriente del programa de 18 meses (excluyendo los gastos generales del gobierno) es de unos US\$ 40. Se espera que los participantes hagan una contribución equivalente a por lo menos US\$ 4,50. Se exige a los proveedores de alfabetización que ofrezcan material escrito “a un precio razonable”.

Fuente: Lauglo, 2001, p. 34.

La EBA es una inversión que merece mucho más atención, esfuerzo y recursos que los que recibe actualmente. El *Recuadro 13* presenta una síntesis de las recomendaciones del Banco Mundial a sus clientes que son especialmente pertinentes para los programas de EBA en las zonas rurales. Muchas de estas recomendaciones y buena parte de los aspectos cubiertos en los párrafos precedentes se aplican también a la oferta de educación básica a algunas categorías de adultos marginados (y niños) que se analizan más adelante.

Recuadro 13. Recomendaciones del Banco Mundial para la educación básica de adultos (EBA)

- Reconocer la importancia de la EBA para lograr la Educación para Todos.
- Asignar un liderazgo político fuerte a la EBA; identificar personal adecuado para los puestos públicos clave; estar preparado para efectuar una inversión considerable en desarrollo institucional. Prever formas de administración pública de la EBA distintas a las dependencias públicas normales.
- Concentrarse especialmente en las mujeres y los adolescentes no escolarizados.
- Diversificar los programas para responder a la demanda local.
- Identificar oportunidades para emprender acciones de EBA en grupos ya existentes.
- Construir alianzas con ONG, organizaciones comunitarias de base y empresas.
- Utilizar las lenguas locales para la alfabetización inicial y facilitar el acceso a la lengua oficial a quienes se han alfabetizado.
- Reclutar a los promotores a nivel local y utilizar contratos a corto plazo.
- Los buenos currículos y materiales son aquéllos que responden a lo que desean los educandos y se adaptan al contexto local.
- La prevención del VIH y el cuidado de las víctimas del SIDA debe formar parte del currículo.
- Apoyar la EBA con la radio, pero no esperar que su programación coincida en gran medida con los temas enseñados por los animadores.
- Los buenos métodos respetan a los educandos y tratan de incentivar su participación.
- Integrar en la EBA oportunidades de educación continua.
- Monitorear cuidadosamente la EBA, pero de manera participativa y útil para los proveedores.
- Ninguna persona que desee participar en la EBA debe verse impedida por falta de recursos económicos para sufragar su costo.

Fuente: Lauglo, 2001.

2.1.7 Poblaciones rurales remotas

En muchos países de bajos ingresos, las poblaciones rurales remotas están descuidadas o son insuficientemente atendidas por el sistema escolar. Además de los factores geográficos que tienden a

aislarlas, la población que vive en las áreas rurales remotas puede ser marginada adicionalmente por factores étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos, así como por su pobreza material. El currículo escolar definido centralmente puede parecerles poco pertinente para satisfacer sus muy diferentes necesidades básicas de aprendizaje. En este sentido, un reciente estudio de caso en comunidades situadas en áreas montañosas remotas de Tailandia constató la toma de conciencia creciente de la necesidad de armonizar el conocimiento moderno con la sabiduría local. Por consiguiente, en algunas comunidades y organizaciones no gubernamentales y gubernamentales se reconoce la importancia del desarrollo curricular a nivel local para mantener el patrimonio y la integridad sociocultural mediante la comunicación intergeneracional (FAO/RAP, 2002).⁷

Ahí donde las diferencias culturales no son un factor influyente y las áreas rurales remotas tienen acceso a las carreteras, las comunicaciones y otros tipos de infraestructura, la oferta de escuelas y de otras instalaciones de educación básica es en gran medida un asunto de voluntad política y de asignación de recursos suficientes. El *Recuadro 14* describe la experiencia de Cuba, donde se brinda educación básica a las áreas rurales remotas mediante la extensión del sistema escolar regular y su adaptación a las condiciones locales, por ej., mediante clases multigrado para atender a pequeños grupos de alumnos de diversas edades.

Recuadro 14. Atención de los niños en las áreas rurales de Cuba

El gobierno cubano ha desarrollado estrategias explícitas para asegurar la educación de los niños que difícilmente habrían sido atendidos por el modelo escolar tradicional, en particular los niños que viven en áreas rurales aisladas, tales como zonas montañosas, así como niños con discapacidades y otras necesidades especiales. En total, Cuba cuenta con aproximadamente 2.000 escuelas con menos de 10 estudiantes, localizadas generalmente en áreas remotas. Esas escuelas pequeñas ofrecen educación multigrado hasta el 4º grado, en cuyo caso los profesores reciben formación para enseñar en aulas multigrado. En términos de puntajes de rendimiento, no existen diferencias estadísticas significativas entre las áreas rurales y urbanas. No hay abandono escolar a nivel de la escuela primaria.

7. La cuestión de la pertinencia del currículo se analizará más detalladamente en la *Sección 3*.

Estos resultados cuestionan la idea de que las escuelas deben tener cierto tamaño para ser eficaces. Y tal vez más importante aún, esos resultados ponen en tela de juicio la percepción de que las escuelas rurales son necesariamente de menor calidad. En el caso de Cuba, las escuelas rurales reciben adecuados niveles de recursos humanos y físicos, así como recursos especiales para satisfacer sus necesidades. A cambio, las escuelas rurales brindan una educación que contribuye al desarrollo de las áreas rurales, motivando así a las familias, los profesores y los estudiantes.

A fin de incentivar a la población rural para que no migre a las zonas urbanas, se desarrolló un plan para ofrecer educación en las áreas montañosas. Se previó que las escuelas brindaran un ciclo completo de educación, con currículos adaptados a las necesidades locales. Para asegurar la estabilidad del personal docente en las escuelas rurales, el sistema promueve la participación de profesores voluntarios que se comprometen a permanecer en el área por dos o más años. A los profesores jóvenes que viven en esas áreas se les ofrece incentivos tales como ayuda para la construcción de sus hogares, radios, lámparas, etc.

Alrededor de 725.000 personas, incluyendo a 152.000 estudiantes, viven en las regiones montañosas de Cuba. Ellos son atendidos por 27 centros preescolares y 2.400 escuelas primarias –algunas con un número de estudiantes tan pequeño como cuatro–, 27 escuelas de educación especial, 89 escuelas de educación secundaria básica y 17 escuelas preuniversitarias. Las instituciones educativas se desarrollan conjuntamente con los planes regionales. La infraestructura y los servicios se desarrollaron para atraer gente hacia la región; por ejemplo, asociando incentivos para la producción, tales como cooperativas con derecho a recibir créditos del Estado.

Fuente: Gasperini, 2001, p. 8.

Sin embargo, en muchos otros países de bajos ingresos la situación es muy diferente de la que existe en Cuba, con importantes diferencias culturales y la falta de infraestructura física y administrativa que impide o limita la provisión de educación básica en las áreas remotas. Una iniciativa interesante para atender a grupos étnicos minoritarios en las áreas montañosas remotas de la República Democrática Popular Lao se describe en el *Recuadro 15*. El proyecto está destinado especialmente a mujeres jóvenes y utiliza la radio, cintas magnetofónicas y material impreso que se apoya en una red de aldeanos voluntarios y promotores visitantes. Los patrocinadores del

proyecto atribuyen su éxito a la cuidadosa consulta que se realiza con los participantes en relación con el contenido, que está vinculado a iniciativas de desarrollo específicas, tales como la introducción de nuevos cultivos y métodos de producción.

Recuadro 15. Aprendizaje multicanal para áreas remotas en Laos

Una región pobre, montañosa y boscosa. Una población joven constituida de unos 50 grupos étnicos que hablan diferentes idiomas y cerca de la mitad vive por debajo de la línea oficial de pobreza. Una tasa de alfabetización masculina de 74% y de 48% para las mujeres, pero mucho menor para las mujeres de las áreas montañosas remotas. Más de 4.000 aldeas carentes de escuela primaria.

Durante la década de los noventa, como parte de sus esfuerzos para reducir la pobreza rural, el gobierno de la República Democrática Popular Lao, con la ayuda de varios asociados externos, empezó a ofrecer educación básica no formal, especialmente a las mujeres de las áreas rurales, muchas de las cuales tenían poca o ninguna escolaridad. Más de la mitad de las niñas pertenecientes a los grupos étnicos minoritarios de las áreas rurales nunca asisten a la escuela y sólo unas pocas de las que ingresan permanecen en ella más de dos años.

Basándose en su experiencia inicial, el Ministerio de Educación no Formal de Laos, con la ayuda de la UNESCO y financiación noruega, empezó en 1997 un proyecto de educación básica a distancia para apoyar el desarrollo rural sostenible en tres provincias seleccionadas. Se buscaba crear un entorno favorable para el aprendizaje básico en las áreas aisladas mediante la utilización de un sistema de aprendizaje multicanal consistente en emisiones radiales, cintas magnetofónicas, material escrito (utilizando un vocabulario simple, letras grandes y muchas ilustraciones), promotores itinerantes y aldeanos voluntarios. Cada aldea recibe una biblioteca itinerante y periódicos diseñados para apoyar y desarrollar las competencias en lecto-escritura. El contenido del material de aprendizaje se basa en la información recolectada entre los participantes mediante una evaluación inicial de necesidades y la retroalimentación subsecuente.

Los aldeanos se reúnen periódicamente en pagodas u otros edificios públicos para discutir acerca de los materiales y escuchar las emisiones de radio o las cintas magnetofónicas. Un aldeano voluntario dirige el debate y asegura que se comprendan los temas presentados. Todos tienen la posibilidad de hablar y compartir sus opiniones en una atmósfera distendida.

Rápidamente, los organizadores se percataron de que los aldeanos pedían información práctica acerca de problemas reales, tales como las enfermedades de los pollos y las actividades generadoras de ingresos. Aprender a procesar el azúcar bruta para convertirla en un producto comercializable, por ejemplo, permitió que algunas familias aumentaran sus ingresos. Otros signos de desarrollo en las aldeas que se pueden atribuir al proyecto incluyen un significativo aumento de la producción de frutos y vegetales, así como una reducción del 60% de los casos de paludismo. El proyecto también ha formado un núcleo de personal experimentado en la elaboración de material de educación a distancia basado en necesidades.

El éxito del proyecto radica en la eficacia de su enfoque multicanales que cubre a un gran número de educandos y ayuda a quienes cuentan con un menor nivel de educación a beneficiarse de los educandos más avanzados. Ahora, los aldeanos comprenden que la planificación familiar y la prevención de las enfermedades son tan importantes como el aumento de sus cosechas. Conjuntamente, estas mejoras conducen a aumentar el ingreso de sus familias y a mejorar sus vidas. El proyecto se ha ampliado actualmente a una cuarta provincia y a 52 aldeas adicionales.

Fuente: UNESCO, 2001b.

2.1.8 Pueblos nómadas

Los pueblos nómadas, a diferencia de la mayoría de los grupos marginados de las áreas rurales remotas, tienen un estilo de vida diferente que los sitúa fuera de la “población anfitriona” sedentaria. A menudo son muy pobres en términos materiales y están sujetos a los caprichos del clima. Además, pueden diferir del resto de la población debido a su origen étnico, religioso o lingüístico. Esas diferencias pueden ser una fuente de antagonismo, desconfianza e incluso de conflicto entre ellos. La población sedentaria puede considerar a los nómadas como “extranjeros”, con un modo de vida inferior o primitivo. Estas actitudes pueden influir sobre la política pública dirigida hacia ellos, lo que a su vez delimita las modalidades y medios empleados para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje.⁸

8. Esta subsección se basa ampliamente en el estudio de la literatura sobre la educación de la población nómada en el África Oriental realizado por Carr-Hill y Peart (2002).

En África, la política general de los gobiernos hacia los pueblos nómadas no se formula claramente, pero en la práctica parece que busca asentarlos y adaptarlos a la economía moderna. Algunos gobiernos establecen restricciones al estilo de vida nómada o simplemente no lo tienen en cuenta, esperando tal vez que más tarde o más temprano se asentarán y se convertirán en “ciudadanos normales”. Por el contrario, la política pública en Mongolia trata de hacer que la vida pastoril sea más productiva, segura y confortable.

En la oferta de educación a los pueblos nómadas, los objetivos explícitos o implícitos varían de un país al otro, pero se sitúan en un rango que va del asentamiento, la integración y un mayor control por parte del gobierno, a la protección de la cultura nómada, la mejora de la producción económica, el desarrollo de competencias para la vida corriente, la promoción del empoderamiento y la autodeterminación. Independientemente de que el objetivo predominante sea la ciudadanía o la calidad de vida, tanto los proveedores como los educandos consideran que la alfabetización es vital.

Independientemente de los objetivos educacionales, la generalmente baja tasa de participación de la población nómada refleja su perspectiva diferente en lo que respecta al valor de los programas educacionales. Según un análisis, los proveedores de educación atribuyen la baja tasa de matrícula a la ignorancia de los padres, la poca motivación de los profesores y a los problemas logísticos provocados por la movilidad nómada y el alejamiento, cuando en realidad los nómadas se sienten afectados por la lengua y la cultura ajenas que se imponen a sus hijos. De la misma manera, los proveedores atribuyen las altas tasas de abandono al conservatismo parental, el trabajo de los niños y la inadecuación del currículo, mientras que los nómadas retiran a sus niños porque perciben que la escolarización es de baja calidad, excluye la participación de los padres y ofrece un entorno peligroso y hostil.

La mayoría de los observadores convendría probablemente en que la escolarización, especialmente mediante internados, tiende a minar la cultura nómada y los valores tradicionales, pero su carácter amenazante para la estructura económica del pastoreo, que depende de las responsabilidades del hogar y de la colectividad (contra el individualismo de la educación occidental), es menos evidente. Las poblaciones

nómadas consideran el trabajo infantil “como un proceso de socialización, que inicia progresivamente a los niños en el trabajo y les transmite competencias que les permitirán sostenerse a sí mismos y a sus padres, y contribuir con la comunidad. [...] lo más importante que uno puede hacer por un niño o una niña es enseñarle a trabajar [...] los padres pueden morir en cualquier momento; de ahí que sea esencial capacitar a los niños desde temprana edad en el trabajo que realizan sus padres.⁹ En la medida en que la escolarización interfiere con este “deber” de los padres, se la percibe como antagonista del estilo de vida nómada.

Sin embargo, algunas personas nómadas se arriesgan a enviar a por lo menos uno de sus hijos a la escuela, tal vez con la esperanza de que así pueda adquirir algunas competencias útiles u otros beneficios para la familia o que ésta gane cierto estatus social al pasar uno de sus miembros al mundo “moderno”. Según un estudio sobre los nómadas en Kenya, ellos efectúan una cuidadosa elección del niño que enviarán a la escuela a fin de minimizar la pérdida de la economía del hogar. El primogénito y los niños mayores que son necesarios para el pastoreo, así como las niñas en la edad de la pubertad, serán mantenidos fuera de la escuela tanto tiempo como se considere necesario para la vida pastoral.¹⁰ En Mongolia, sin embargo, el niño escogido para ser escolarizado será probablemente una niña, de quien se espera que su educación vincule el hogar con la sociedad más amplia –que comparte en buena medida la misma cultura y etnia, pero que difiere en la forma de ganarse el sustento y el estilo de vida.

Además de las cuestiones sobre política y las percepciones relativas a la educación, brindar educación básica a los grupos nómadas supone algunos retos importantes sobre el contenido y la logística. Existen suficientes pruebas de que los nómadas valoran las competencias en lecto-escritura y aritmética básica, pero otros elementos del currículo prescrito a nivel nacional pueden parecerles menos útiles. La falta de pertinencia del currículo se cita a menudo como una razón importante de las bajas tasas de participación y finalización de los estudios de los niños nómadas. Esto sugiere que los nómadas necesitan

9. Carr-Hill y Peart (2002), citando al Department for International Development (DFID), *Towards responsive schools: supporting better schooling for disadvantaged children. Case studies from Save the Children*, London (DFID Education Paper n.º 38).

10. Carr-Hill y Peart (2002).

participar más en la planificación del currículo que se diseña para sus hijos. Un tema afín es la lengua de enseñanza. Utilizar la lengua materna prevaleciente puede ayudar a fortalecer la identidad cultural del grupo, mientras que el uso de la lengua nacional puede ayudar a integrar al grupo más estrechamente con la cultura nacional tradicional –o también a alienar aún más a la población nómada. Este parece ser otro asunto que bien vale la pena negociar con el grupo interesado.

El modelo usual de escuela fija generalmente es inapropiado para los pueblos nómadas y puede ser difícil de mantener ahí donde el agua es escasa, la energía eléctrica inaccesible y el transporte precario durante la mayor parte del año. La provisión de escuelas con internado, aunque sea una opción costosa, se ha utilizado en algunos países con éxito variable. A menudo los padres son renuentes a perder la custodia y la fuerza de trabajo doméstica de sus hijos e hijas, y confiarlos a gentes a quienes ellos no conocen. El éxito de los internados depende de la calidad de vida en las escuelas y la seguridad (física y moral) interna y externa. Sin embargo, en las áreas rurales con bajo nivel de seguridad alimentaria, las escuelas fijas con un programa de alimentación se torna atractiva.

Una escuela itinerante parece, en principio, una solución más prometedora, pero también ha probado ser problemática. Dificultades administrativas, combinadas con las debilidades en el diseño y el mantenimiento de aulas plegables, así como la renuencia de algunos profesores a adaptarse a un estilo de vida nómada han minado el uso planificado de escuelas itinerantes en algunos casos, como en Nigeria. Asimismo, las escuelas itinerantes pueden no ser rentables, dada la baja densidad poblacional y las pautas de dispersión de algunos grupos nómadas. Sin embargo, las escuelas en tiendas, utilizadas en el Programa de Educación Tribal del Irán [*Iran's Tribal Education Programme*] imperial durante las décadas de los cincuenta y sesenta se consideraron muy eficaces, y la experimentación en pequeña escala con escuelas itinerantes parece seguir siendo prometedora. En el *Recuadro 16* se describe uno de esos experimentos en un área rural de Kenya.

Recuadro 16. Escuelas itinerantes en Kenia

Durante los últimos veinte años no se ha realizado ningún intento significativo para brindar a los hijos de las poblaciones pastoriles una educación que sea coherente con su estilo de vida. Los esfuerzos hechos en este sentido tienden a limitarse a la pequeña escala, proyectos innovadores como el implementado por el Programa de Atención Primaria de Salud Nomáda [*Nomadic Primary Health Care Programme* – NPHC] en Wajir. Reconociendo los problemas que afrontan los pastores, el NPHC inició un proyecto de escuela itinerante (Hanuniye) en 1995, que trata de superar la exclusión de los pastores de la educación debido a su movilidad.

El proyecto Hanuniye ha basado su estrategia de implementación en lo que se podría denominar el enfoque ‘dugsi’ (“escuela” somalí tradicional donde se enseña a los niños a memorizar y recitar el Corán), que cuenta con un profesor itinerante que viaja con la familia o que forman parte del grupo, de la misma manera en que un profesor de escuela coránica viviría con ellos. La atracción de este modelo está en su adecuación a las necesidades de la movilidad cotidiana –con lecciones diseñadas para que sean compatibles con la organización del trabajo doméstico– y la movilidad a grandes distancias.

En lo que se refiere a la participación, el proyecto Hanuniye registró una matrícula de 3.148 niños y 2.830 niñas entre 1995-1999. Asumiendo que estas cifras son fiables, se trata de un gran número de niños, pues representa aproximadamente el 50% de la matrícula total en educación primaria del distrito. Lo que es aún más importante es la equivalencia aproximada de la cifra para niñas y niños. Tan significativa y rápida progresión del programa pone en tela de juicio las nociones previas respecto a la falta de interés o el menosprecio de la educación por parte de los pastores, y sugiere más bien que es la forma en que la educación estaba disponible lo que constituía el verdadero obstáculo para su participación efectiva.

Fuente: Carr-Hill y Peart, 2002.

Otra solución posible, pero que carece de buenos ejemplos, sería utilizar las formas existentes de educación tradicional encontradas en algunos grupos nómadas. Por ejemplo, diversas formas de escuelas coránicas se mueven con algunos grupos nómadas en África. Su función es evidentemente proporcionar educación religiosa y son percibidas como complementarias y no como una alternativa a la

escuela pública. Pero a menudo constituyen la única oferta organizada de aprendizaje. Teóricamente, se podrían agregar algunos cursos seculares al “currículo” de las escuelas coránicas ahí donde no se dispone de escuelas públicas, pero esto supone convencer y formar a los profesores de las escuelas coránicas y brindarles material didáctico adecuado. Esta modalidad se está utilizando en algunas comunidades rurales sedentarias en el estado de Uttar Pradesh en India, en la que actualmente se incluye un componente de alfabetización en las escuelas musulmanas (Moulton, 2001).

El aprendizaje abierto y a distancia (AAD) parece ofrecer otro enfoque prometedor para atender a los pueblos nómadas, pero hasta ahora ha tenido una incidencia limitada, al menos en África. El AAD puede ofrecer acceso a la educación a las poblaciones nómadas (adultos y niños) en desplazamiento, que se puede diseñar con la flexibilidad requerida para corresponder a su estilo de vida. Se han utilizado diversas tecnologías y modelos de oferta, incluyendo grupos de autoestudio, escuelas itinerantes y escuelas fijas. Desafortunadamente, algunas veces los resultados han sido decepcionantes y las economías de escala no se han logrado fácilmente con grupos nómadas pequeños y dispersos que necesitan sistemas de apoyo intensivo para lograr un aprendizaje eficaz.

Sin embargo, el aprendizaje abierto y a distancia se ha utilizado con bastante éxito en el proyecto de educación no formal de mujeres de Gobi en Mongolia (véase el *Recuadro 17*). Esto se podría deber, en parte, al diseño flexible del proyecto, pero también a la fuerte motivación de las educandas adultas.

Recuadro 17. Educar a las mujeres en el desierto de Gobi (Mongolia)

El desierto de Gobi ocupa un tercio de la zona meridional de Mongolia y es el hogar de cerca de medio millón de personas dispersas en unos 150.000 hogares que llevan una vida nómada o seminómada. Esta población desplaza sus rebaños de carneros, cabras, camellos, caballos, vacas y yaks tres o cuatro veces al año. Las temperaturas de Gobi varían entre 40° en verano a -40° en invierno: “En invierno luchamos para sobrevivir y el resto del año luchamos para prepararnos para el invierno”, es una descripción de la vida nómada.

Con el colapso de la Unión Soviética en 1990, la transición de Mongolia de una economía en gran medida dependiente y planificada centralmente a otra de mercado trajo consigo dificultades adicionales para los habitantes de las áreas urbana y rural, pero también abrió nuevas oportunidades. En 1995, casi todo el ganado estaba en manos privadas y el trabajo de los pastores asumió diferentes modalidades. Los hogares tuvieron que asumir la responsabilidad de producir y comercializar sus propios productos. La disminución de servicios gratuitos y locales creó la urgente necesidad de la autosuficiencia. Estos cambios aumentaron la carga de trabajo de las mujeres y redujeron sus oportunidades para el ocio y el acceso a la educación, la atención médica y la información.

Las mujeres de Gobi, especialmente las cabezas de familia, fueron identificadas como un grupo especialmente vulnerable en el período de transición. En 1991, con el apoyo de la UNESCO y la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional, el Gobierno de Mongolia lanzó un proyecto de educación no formal a distancia para las mujeres de Gobi. El propósito era que las mujeres tuvieran la oportunidad de educarse doquiera que se encontraran y de manera tal que pudieran efectuar su trabajo y permanecer con sus familias.

Se efectuó un cuidadoso análisis de necesidades, que supuso consultas con más de 140 familias nómadas y dirigentes locales, en tres de las seis provincias de Gobi en 1992. Gradualmente, las mujeres pudieron definir sus propias necesidades y su programa de aprendizaje. Éste llegó a incluir conocimientos y competencias en cuatro áreas: *cuidado de la familia* (planificación familiar, salud, higiene, nutrición, primeros auxilios); *supervivencia y generación de ingresos* (técnicas para la crianza de ganado; producción de lana; refinación de la lana de camello; fabricación de fieltro, sillas de montar y botas de camello; reciclamiento de ropas viejas; bordado y acolchamiento; producción de pan; preparación de productos lácteos; utilización de plantas para preparar medicinas simples, cosméticos o tintes; conversión de excrementos animales en combustible;

procesamiento de pieles y trabajo con cuero, etc.); *negocios* (contabilidad, negociación de precios, mercadeo, etc.); *lecto-escritura y aritmética básica* (cálculo, educación cívica, medio ambiente, asuntos de la vida diaria, cuentos de hadas de Mongolia).

El análisis de las necesidades ayudó a configurar el programa para que correspondiera al estilo de vida y las circunstancias de las mujeres de Gobi, y estimulara considerablemente el interés en el grupo objetivo. En 1996, unas 15.000 mujeres nómadas entre 15 y 45 años participaban en las actividades del proyecto ofrecidas mediante emisiones radiales y material impreso, con visitas ocasionales de 620 profesores itinerantes. Se distribuyeron unas 2.000 radios y 40.000 baterías. En los asentamientos distritales y provinciales se crearon pequeños centros de información depositarios de material para el proyecto, que sirvieron como bases para los profesores y sus animadores. Se estimuló a las mujeres para que incorporaran a sus familias en las actividades de aprendizaje, lo que amplió la incidencia del proyecto.

El proyecto ayudó a que las mujeres de Gobi comprendieran cómo sobrevivir ayudándose a sí mismas en lugar de esperar ayuda. La interacción social con otras mujeres fue otro beneficio importante para estas mujeres que a menudo viven aisladamente. Gracias al trabajo de personas educadas y dedicadas en las áreas rurales, el florecimiento de la actividad a nivel local adquirió su propia dinámica, complementando y adaptando el proyecto a las circunstancias locales. Creó un fuerte sentimiento local de apropiación del proyecto y la demanda de su continuación y expansión.

Durante los años iniciales se ofreció materiales y actividades de apoyo gratuitos a todos los educandos. Los profesores visitantes a menudo pagaron sus propios viajes e incluso el material requerido para la enseñanza. Obviamente, la explotación de su buena voluntad y su dinero no es viable en el largo plazo. Probablemente se necesitará encontrar una forma de compartir los costos con los educandos para que el proyecto prosiga y se puede expandir.

Fuente: UNESCO, 1997.

En muchos casos la educación básica no formal provista a las poblaciones nómadas puede ser más adecuada que la escolarización formal. Se encontró que los programas no formales exitosos tenían todas o algunas de las características siguientes:

- provisión en un entorno cultural y humano no antagónico;

- procesos dialógicos, flexibles en estructura y contenido, para responder a necesidades cambiantes;
- oferta de competencias diseñadas para aumentar el control de la población nómada de los obstáculos sociales, económicos y políticos a la seguridad de su supervivencia (por ej., formando grupos de presión, defensa de sus intereses a nivel local);
- vinculación con las instituciones públicas de educación y desarrollo existentes;
- y lugares informales como entornos de aprendizaje que permiten que los padres vigilen más estrechamente la seguridad de sus hijos, especialmente de las niñas (Carr-Hill y Peart, 2002).

Se pueden extraer otras lecciones de la experiencia con programas de educación básica destinados a las poblaciones nómadas. A menudo los programas han fracasado porque las autoridades trataban de utilizar la educación para sedentarizar a las poblaciones nómadas. Los programas exitosos han reconocido la cultura nómada, adaptado la educación para que corresponda a los estilos de vida nómada y aportado la educación por diversos medios a las poblaciones que se desplazan. Todo parece indicar que las poblaciones nómadas rechazan los sistemas de oferta “occidentales”, no la educación en sí misma. La participación de las poblaciones nómadas en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de educación consolida su incidencia. Asimismo, dado que algunos grupos nómadas cruzan las fronteras, las autoridades de ambos países deberían cooperar para brindar servicios de educación básica a esos grupos.

2.1.9 Refugiados y personas desplazadas internamente (PDI)

Los refugiados y las personas desplazadas internamente (PDI) desenraizadas de sus hogares debido a desastres naturales o a conflictos civiles constituyen otra categoría heterogénea de personas que se encuentran en las áreas rurales y que tienen poco o ningún acceso a los servicios de educación establecidos. Se estimaba que la población refugiada en el mundo era de unos 11,5 millones en 1998 y el número de PID podría situarse alrededor de 50 millones. Treinta y nueve países han desplazado poblaciones que superan los 50.000 habitantes.¹¹

11. UNESCO (2001b), que cita cifras tomadas de *UNHCR 1998 Statistical Overview y Internally displaced people: global IDP survey*, Oslo, Norwegian Refugee Council/Earthscan, 1998.

Aunque algunos refugiados huyen de las zonas urbanas, la mayoría de los campos de refugiados están localizados en las áreas rurales, a veces en áreas muy remotas, usualmente cerca de una frontera.

Una evaluación de la oferta de educación en situaciones de emergencia encontró que la población desplazada se esfuerza por brindar alguna forma de escolarización a los niños.¹² En efecto, la mayoría de los campos de refugiados tienen escuelas, pero a menudo carecen de material didáctico y de profesores formados. Muchos campos tienen también algún programa de desarrollo de la primera infancia (DPI), así como cursos de alfabetización y formación profesional para adolescentes y adultos. Menos frecuentemente, hay iniciativas para ofrecer educación a niños y adultos discapacitados debido a minas terrestres u otras causas. El gobierno anfitrión, asistido por organismos y ONG humanitarios, generalmente trata de ayudar a organizar actividades educacionales y proveer los recursos básicos requeridos, de acuerdo con la legislación internacional que rige el asilo. En el *Recuadro 18* se presenta una muestra de los tipos de intervención educacional organizados frecuentemente por ONG, para y con los refugiados y las PID.

Recuadro 18. Acciones educativas para refugiados y personas desplazadas internamente

- Tras la firma del acuerdo de paz en Mozambique en 1992, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados pidió a Handicap International que elaborara un programa de educación sobre el peligro de las minas terrestres para la población rural, pues éste era indispensable para la seguridad de las personas desplazadas que retornaban a zonas desgarradas por la guerra. El programa utilizó la radio y el teatro como medios para concienciar al público, lo que condujo a una significativa reducción del número de accidentes provocados por minas terrestres en las áreas rurales.
- En el campo de refugiados de Gambella en Etiopía occidental, Radda Barnen creó un comité compuesto principalmente por mujeres para inaugurar un centro preescolar. La formación intensiva de profesores de nivel preescolar y el exitoso funcionamiento del programa ayudaron a modificar actitudes acerca de las mujeres. Ahora la comunidad ha aceptado que las mujeres pueden adquirir las

12. UNESCO (2001b). Esta subsección se basa ampliamente en los hallazgos de este estudio.

calificaciones necesarias para llegar a ser profesoras y que las niñas pueden rendir bien en la escuela.

- En la provincia de Baluchistán (Pakistán), la Save the Children Federation introdujo un innovador programa de “Salud y alfabetización” para refugiadas afganas en las áreas rurales remotas. Se estimuló a las mujeres para que reflexionaran sobre problemas que afectan su vida diaria y aprendieran mensajes importantes en materia de salud.
- El Comité Internacional de Rescate [International Rescue Committee – IRC], en consulta con las autoridades educacionales de Georgia y Azerbaiyán, formuló programas de educación no formal innovadores para personas desplazadas internamente y para las poblaciones locales anfitrionas. Éstos incluyeron educación remedial, educación sanitaria, creación de bibliotecas, actividades recreativas y el fortalecimiento de la capacidad de los comités de padres de familia y profesores, así como de las asociaciones locales.
- En 1999, el Comité Internacional de Rescate emprendió un programa comunitario de emergencia para ayudar a unos 10.000 niños desplazados internamente a recuperarse de la experiencia traumática de la guerra civil en Sierra Leona. Dirigentes de la comunidad, profesores, dirigentes juveniles y padres de familia participaron en un taller multicultural para identificar métodos a fin de apoyar a los niños y adolescentes en situación de riesgo mediante la educación, la recreación y la curación. Ellos recibieron formación en desarrollo del niño, desarrollo psicosocial, competencias en comunicación, liderazgo, resolución de conflictos e identificación de niños en situación de riesgo para que fueran orientados hacia una asistencia especial. Los dirigentes juveniles combinaron actividades recreacionales con educación a fin de abarcar a un mayor número de niños.

Fuente: UNESCO, 2001b.

En situaciones de emergencia, ofrecer alimentación, alojamiento y atención médica es una prioridad comprensible, pero cada vez se es más consciente de que una respuesta educacional rápida es importante para satisfacer las necesidades psicosociales de los niños y adultos desplazados. El programa del CIR en Sierra Leona (*Recuadro 18*) es un ejemplo. Se necesitan recursos básicos para las actividades educativas y de recreación en pocas semanas y no después de varios meses de iniciada la situación de emergencia. La educación puede aportar la sensación de normalidad en un entorno desconocido y restrictivo, y

puede brindar información (por ej., toma de conciencia sobre las minas) y la adquisición de competencias que los educandos necesitarán cuando retornen a sus hogares o se reinstalen en otra parte.

Pocos países de ingresos bajos están adecuadamente preparados o disponen de planes de contingencia para afrontar el flujo de refugiados o una situación interna de emergencia. Afortunadamente, existen varios organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que tienen una valiosa experiencia y el acceso a recursos para asistir a gobiernos en situaciones de emergencia. El “Paquete para los profesores en situaciones de emergencia” (PPSE) [*Teacher Emergency Package* – TEP] que se describe en el *Recuadro 19* es un recurso que ha probado su utilidad en varios países. Cada situación de emergencia o crisis es única en algunos aspectos, por lo que la respuesta educacional apropiada debe abordarse según cada caso, de preferencia en consulta con los grupos de población concernidos. En general, sin embargo, estas intervenciones educativas deben planificarse desde el comienzo como parte de un proceso de desarrollo que contribuye a la reconstrucción posterior a la emergencia del sistema educativo afectado y a la reconciliación social.

Recuadro 19. Paquete para los profesores en situaciones de emergencia en Somalia

En 1993, la UNESCO elaboró un Paquete para los profesores en situaciones de Emergencia (PPSE) en Somalia, consistente en una carpeta lista para ser utilizada a fin de alfabetizar funcionalmente y enseñar la aritmética básica a niños, y desde entonces se la ha sido utilizado en otros lugares. Ha sido concebida para atender en cualquier sitio a unos 80 niños en una clase de dos turnos. Esta “escuela en caja” comprende una carpeta de materiales y un método de enseñanza de lecto-escritura y aritmética básica en la lengua materna de los educandos. La maleta del profesor contiene:

- Pintura para pizarra, brocha y cinta métrica (para permitir que los profesores hagan su propia pizarra en una pared, si es necesario).
- Tiza blanca y de color.
- Bolígrafos, lápices, tajadores y rotuladores.
- Diez juegos de “scrabble” (para jugar con la lengua y los números).
- Tres cartillas de tela (alfabeto, números y tablas de multiplicación).
- Registro de asistencia y cuaderno de notas.

- Una guía para el profesor que describe el método pedagógico por lección.

En una caja adjunta se incluyen útiles para unos 80 estudiantes (dos turnos), consistentes en pizarras, tizas, borradores, libros de ejercicio y lápices.

El UNICEF, el ACNUR y otros organismos han apoyado el uso de los PPSE en algunas situaciones y también han elaborado otras especificaciones sobre recursos de emergencia.

Fuente: UNESCO, 2001b.

2.1.10 Niños y adultos discapacitados

Los niños y adultos discapacitados constituyen una categoría transversal cuyas necesidades de aprendizaje no se satisfacen bien o simplemente no se satisfacen, especialmente en las áreas rurales. Hasta cierto punto, estos educandos afrontan una doble discriminación. Se los excluye de los programas de educación básica debido a discapacidades físicas, mentales o comportamentales, o a actitudes negativas respecto a sus discapacidades, y son penalizados por el resto de la población rural. Algunos afrontan la exclusión debido también a su género, etnia, aislamiento geográfico o pobreza. El Foro Mundial sobre la Educación abogó por un enfoque más acogedor, el de la *educación inclusiva*, que ha sido definido como ‘un conjunto de procesos para aumentar la participación en la educación y reducir la exclusión’. Si bien se asume generalmente que la *educación inclusiva* supone que los educandos deben estar físicamente en el mismo lugar y hacer las mismas actividades, otra interpretación considera la inclusión como aceptación y pertenencia social, con derecho a un aprendizaje pertinente individualmente (UNESCO, 2000c).

Ambas interpretaciones deben adaptarse a las condiciones encontradas en las áreas rurales de los países de bajos ingresos. Ciertamente, no es factible disponer de instalaciones adecuadamente equipadas y dotadas de personal en la mayoría de las comunidades rurales para satisfacer las necesidades de los educandos con ciertas discapacidades. Sin embargo, muchos educandos discapacitados pueden ser atendidos en las escuelas existentes y en programas no

formales de educación con una dosis razonable de flexibilidad y buena voluntad. Sensibilizar, estimular y formar a los administradores y profesores de las escuelas y los programas para que reconozcan y afronten las discapacidades es un prerequisite para brindar oportunidades de educación básica a las personas discapacitadas. En algunos casos es necesario disponer de material didáctico especial, por ej., material de lectura en Braille para los educandos ciegos y algunos organismos proveedores de fondos tienen experiencia en la oferta de ayuda técnica y financiera con este fin.

El diagnóstico precoz de discapacidades existentes o potenciales puede conducir a menudo a un tratamiento que reduce su gravedad y permite que el niño o el adulto participen en actividades de aprendizaje con poca o ninguna atención especial. Un simple diagnóstico de discapacidades visuales o auditivas, por ejemplo, puede salvar la escolaridad de un niño. En algunas comunidades rurales, un programa para sensibilizar e informar a los padres de familia acerca de posibles discapacidades, su tratamiento y sus efectos –en caso de haberlos– sobre la capacidad de un niño para aprender puede ayudar a salvar a niños con discapacidades que, de otra manera, habrían sido retenidos en casa debido a un sentimiento de vergüenza o a la ignorancia. El *Recuadro 20* describe un programa semejante en Jordania.

Recuadro 20. Diagnóstico precoz de discapacidades de aprendizaje en Jordania

Sahar, una niña de nueve años, está en tercer grado en una escuela primaria de Jordania. Tiene muchos amigos y sonríe fácilmente; utiliza un dispositivo para la audición. Cuando todavía era una infante, se le diagnosticó equivocadamente que sufría de incapacidad mental y de problemas de audición. Por consiguiente, no se le permitió interactuar con otros niños. Su familia no invirtió en su desarrollo ni le brindó una nutrición adecuada.

Sahar es un ejemplo viviente de la importancia del diagnóstico precoz de las discapacidades en la vida de un niño. Desde 1993, el programa de Rehabilitación Comunitaria (PRC) [*Community-Based Rehabilitation – CBR*] ha trabajado en estrecha relación con los padres de familia, profesores y voluntarios en Al-Mafraq, el vasto territorio septentrional de Jordania, para cambiar la actitud hacia las discapacidades. Los padres

aprenden a reconocerlas y a buscar ayuda para sus hijos; los profesores son entrenados especialmente; se reclutan voluntarias jóvenes para trabajar en estrecha cooperación con los niños discapacitados y los miembros de la comunidad asumen responsabilidades administrativas en el programa.

El PRC forma parte de los esfuerzos nacionales destinados a apoyar una “mejor paternidad” en los hogares —que es donde se atiende a las tres cuartas partes de los niños de Jordania—, mejorando el conocimiento y las competencias de todas las personas encargadas de los niños en lo relativo a sus derechos, así como a sus necesidades físicas, emocionales y psicológicas. Ahí donde antes se diagnosticaba erróneamente las discapacidades de los niños, como en el caso de Sahar, o incluso se las ocultaba debido a una “cultura de la vergüenza”, se ha producido un significativo cambio en las áreas donde funciona el PRC. Ahora los padres de los niños con discapacidades informan y buscan ayuda en los comités creados para ayudarlos. Las escuelas integran a los niños con discapacidades. Y en 1997 una encuesta mostró que el 80% de las actitudes de la población local hacia los derechos de las personas con necesidades especiales había cambiado favorablemente.

¿Y qué sucede con el otro 20%? Ellos manifiestan que ya creían en que los discapacitados tenían derechos en la comunidad, pero que el PRC ha fortalecido esas creencias.

Fuente: Bellamy, 2001.

2.2 Mejorar la calidad y los resultados de la educación básica

Los esfuerzos destinados a expandir los programas de educación básica para que atiendan más educandos en las áreas rurales deben acompañarse de medidas que aseguren que su contenido, calidad y provisión satisfagan efectivamente las necesidades de los educandos. La educación básica que parece ser pertinente para satisfacer las necesidades de aprendizaje de la población rural y de buena calidad está en mejores condiciones para atraer y retener a los educandos. Cada conjunto de actores interesados tiene una perspectiva que debe ser tomada en cuenta. Por ejemplo, un ejercicio produjo una lista ilustrativa de las características de una buena escuela desde las cuatro perspectivas que se muestran en el *Recuadro 21*.

Recuadro 21. Características de una buena escuela

Tal como son percibidas por los:

Alumnos:

- buenas relaciones con los profesores
- ayuda cuando hay dificultades de aprendizaje
- buena comunicación con los padres de familia

Padres de familia y comunidad:

- accesible a todos los niños
- segura, en el local escolar y en el camino entre la casa y la escuela
- profesores calificados, sensibles a las costumbres y condiciones locales
- buen entorno de aprendizaje
- buenas relaciones con la comunidad y rendición de cuentas
- buen rendimiento en los exámenes

Profesores:

- salarios decentes, pagados oportunamente
- currículo realista con material didáctico adecuado
- tamaño de la clase manejable, con alumnos motivados
- buen rendimiento en los exámenes
- apoyo a los profesores en forma de materiales y asesoría
- personal docente cooperativo
- gestión imparcial y honesta de la escuela
- reconocimiento del rendimiento y oportunidades de avanzar profesionalmente

Administradores e inspectores

- buen rendimiento en los exámenes
- buena asistencia
- sólidas relaciones de trabajo entre los miembros del personal
- actividades extracurriculares
- buenas relaciones con la comunidad
- entorno escolar ordenado, seguro y bien administrado

Fuente: World Bank, 2000a.

2.2.1 El profesor es un actor clave en la provisión de educación básica

Ya sea que se lo designe como ‘instructor’, ‘facilitador’, ‘animador’ o de cualquier otra manera, el profesor es un actor clave. Un profesor bien formado y motivado está en mejores condiciones de estimular y guiar a los educandos, ya se trate de niños o de adultos, por lo menos en las primeras etapas del aprendizaje. Seleccionar a profesores para puestos en las áreas rurales generalmente es problemático debido a las difíciles condiciones de vida y de trabajo, a menudo acompañada de factores desalentadores, tales como una escala salarial más baja y menos oportunidades de progreso profesional. Las ONG y los promotores de la educación privada con fines de lucro a veces tienen más éxito que las autoridades públicas de educación para encontrar soluciones. Seleccionar y formar profesores y *profesoras* a nivel local –cuando es posible– puede reducir los costos, asegurar que los profesores conozcan la lengua y las costumbres locales, sean aceptados por la comunidad local y le rindan cuentas. Incluso si los salarios no se pueden aumentar, los puestos de profesores en las áreas rurales pueden ser más atractivos mediante incentivos en forma de acceso a más educación y formación, o a la oferta de residencias magisteriales o transporte.

La pandemia del VIH/SIDA está eliminando a un gran número de profesores en muchos países en desarrollo y es simplemente imposible reemplazarlos rápidamente con personal docente cuidadosamente seleccionado y bien formado. Se necesitan alternativas flexibles e inmediatas. Los “paraprofesores”, es decir, adultos con algún grado de educación secundaria que desean llenar el vacío, pueden ser una solución temporal. Algunas veces, esos profesores pueden salvar a la escuela rural gracias a su dedicación y “magia” (véase el *Recuadro 22*). Sin embargo, necesitan un mínimo de orientación para la enseñanza en el medio rural (por ej., conducción de aulas multigrado), seguida de formación en servicio, apoyo y supervisión de parte de educadores más experimentados. En algunas situaciones, profesores voluntarios locales pueden ayudar a los otros profesores para hacer frente a grandes números de alumnos de diversas edades.

Recuadro 22. El maestro anónimo

Sólo puede considerarse “magia” que un ser humano

Con poca o ninguna preparación

Con escaso apoyo u orientación pedagógica y didáctica

Que vive en una cabaña de paja, mal ventilada y escasamente iluminada

Sin tiendas cerca y con el agua a muchos kilómetros de distancia

A cinco o diez kilómetros de la escuela, que tiene que recorrer a pie

Dos veces al día (por la mañana y por la tarde)

Que gana un salario que apenas alcanza para comprar la comida de una semana, a menudo pagado con retraso

Y que ni siquiera alcanza para comprar ropa o muebles

...Consiga hacer que un niño...

Que ha caminado de cinco a diez kilómetros para llegar a la escuela

Tras haber pasado la noche durmiendo sobre una estera raída

Dentro de una cabaña llena de grietas por donde entra ruidoso el frío

Sin haber comido mucho

Y después de haber terminado varias tareas domésticas

...Aprenda a leer, escribir y contar...

A la sombra de un árbol

Sentado en el suelo

En un grupo de 70 niños

Sin tiza ni material didáctico

Sin libros ni cuadernos

Sin bolígrafos ni lápices

Será magia, para los esotéricos; un milagro, para los religiosos. Heroísmo para el pueblo y para todo niño que, partiendo de esa nada, adquiere conocimientos y desarrolle habilidades.

Éstos son los héroes anónimos de cada nación. No son héroes de guerra. Sus únicas armas son su enorme amor por los niños y una voluntad tenaz de contribuir para que el mundo sea mejor. Son los héroes de la paz.

Fuente: UNICEF, 2002.

Los programas destinados a adolescentes y adultos a menudo necesitan disponer de varios instructores con diferentes competencias. Un alfabetizador formado, por ejemplo, puede enseñar a leer y a escribir, mientras que las clases sobre temas de salud o nuevas técnicas de cultivo podrían dejarse más bien en manos de personal con una

formación técnica pertinente. Si bien en la mayoría de las comunidades rurales se puede encontrar una variedad de competencias y experiencias, reclutar alfabetizadores y profesores especializados en temas técnicos y coordinar sus aportes puede ser problemático en algunos contextos rurales. A veces se utilizan videos para sustituir a los profesores especializados en temas técnicos, como en el proyecto de EBA que introdujo la crianza de iguanas en Nicaragua.

2.2.2 La pertinencia del currículo

La pertinencia del currículo utilizado en la escuela primaria y en otros programas de educación básica en las áreas rurales determina su atractivo para los educandos y su eficacia para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Definir lo que es ‘básico’ y cuáles son las verdaderas ‘necesidades’ no siempre es obvio. La mayoría de los educandos, ya se trate de niños o de adultos, quieren y esperan aprender a leer y escribir, así como a manipular los números, pero sus expectativas en relación con otros contenidos y competencias pueden variar. La experiencia sugiere por lo menos cuatro directrices para diseñar el contenido de la educación básica correspondiente a educandos de las áreas rurales. En primer lugar, el currículo se debe relacionar con el contexto, las costumbres, las formas de subsistencia y las actividades de desarrollo rural. En segundo término, debe tener en cuenta las calificaciones y la formación de los profesores (aunque idealmente éstas deberían estar en correspondencia con el currículo). En tercer lugar, debe hacer uso de las competencias, los conocimientos y otros recursos de los que se dispone localmente. En cuarto lugar, debe responder a los deseos manifiestos de la comunidad (es decir, orientarse por la demanda), definidos mediante consulta y negociación con la comunidad o los educandos adultos. La experiencia descrita en el *Recuadro 23* ilustra ampliamente este enfoque.

Recuadro 23. Aprender en los arrozales

En algunas escuelas primarias y secundarias, así como en algunos programas de educación de adultos de varios países de Asia, se está aplicando un proceso de aprendizaje basado en el descubrimiento para promover un enfoque ecológico de la protección de las plantas denominado ‘Gestión Integrada de Plagas’ (GIP) [*Integrated Pest Management – IPM*].

Financiado con recursos de los gobiernos de Australia y Noruega, e insumos técnicos de la FAO, el Programa Estudiantes sobre el Terreno [*Student Field Programme*] del GIP se diseñó en cooperación con las escuelas, las comunidades, las ONG locales, los ministerios responsables de la educación y la agricultura, así como con la organización World Education Asia. Para apoyar el proyecto se elaboraron currículos, material didáctico y guías para la formación de profesores. Mientras los estudiantes aprendían sobre agricultura y medio ambiente, desarrollaban competencias en lenguaje, matemática y ciencias. También aprendían a trabajar en equipo, adquirir responsabilidad, tener confianza en sí mismos, tomar decisiones y convertirse en educandos independientes.

World Education Asia fue pionera de los métodos educacionales del enfoque GIP en la educación primaria en Tailandia, empezando con los estudiantes de sexto grado en la escuela Wat Nong Mu en 1995. El currículo escolar incluye un programa de educación para el medio ambiente que utiliza un enfoque multidisciplinar y activo. Se recolectan ejemplos sobre el terreno y se realizan experimentos con tierra e insectos. Las clases de ciencias tienen por objeto la ecología de los arrozales, los profesores de matemática ayudan a los estudiantes a calcular datos relacionados con el terreno, en las clases de lengua se presentan los resultados en exposiciones e informes convincentes, mientras que en las clases de arte se representan gráficamente los insectos y las plantas. El aprendizaje mediante el descubrimiento supone la participación activa de profesores y educandos en la búsqueda de soluciones a los problemas que descubren. En un primer momento, los padres de familia estuvieron descontentos al ver que sus hijos pasaban horas en los arrozales y no en la escuela; pero a medida que los niños se mostraban más motivados, interesados y participativos, los padres se mostraron más dispuestos a cooperar. En pocos años, el programa GIP se amplió a 22 escuelas de dos provincias tailandesas.

El Programa de Estudiantes sobre el Terreno del GIP promete ser una innovación significativa en la educación básica. Congrega a equipos de especialistas en agricultura, profesores y agricultores locales para enseñar acerca de cuestiones rurales clave sobre seguridad alimentaria y protección del medio ambiente. El programa promueve la rendición de cuentas de las escuelas rurales a los padres sobre la calidad y la pertinencia de su instrucción, y estimula la participación de los padres en las escuelas. Ayuda a abrir el gobierno de la escuela a la comunidad mediante el trabajo de los Comités de Gestión de la Escuela Comunitaria. El programa también contribuye a la educación continua de los profesores.

Fuente: FAO, 2001.

La inclusión de competencias relacionadas con la subsistencia atraerá ciertamente a los educandos adolescentes y adultos, pero éstos también podrían necesitar y apreciar contenidos menos utilitarios, tales como historia, música y religión. Algunos educadores abogan por la inclusión de temas tales como derechos humanos, evitamiento y resolución de conflictos, VIH/SIDA y otros temas de salud. Independientemente de la configuración que pueda tener el contenido, la educación básica debe equipar a los educandos para seguir aprendiendo, aplicar el pensamiento crítico y afrontar los cambios que encontrarán en la vida.

Sin embargo, generalmente el currículo de la escuela primaria se define a nivel nacional y es concebido para alumnos de las áreas urbanas. A menudo está repleto de materias, cada una útil en sí misma, pero que en conjunto constituyen una pesada carga incluso para el alumno más inteligente. Los programas no formales frecuentemente logran mejores resultados en el aprendizaje al concentrarse en algunos temas esenciales. El margen de adaptación del currículo para que satisfaga las necesidades locales de aprendizaje a menudo es limitado, pero los directores y otros supervisores pueden ser estimulados para buscar y permitir más flexibilidad en la aplicación del currículo en las áreas rurales. La experiencia descrita en el *Recuadro 24* es otro ejemplo de enfoque innovador y flexible para ofrecer educación básica destinada a un área rural agraria.

Recuadro 24. Ofrecer educación agrícola abordable en el Brasil

El estado de Bahía, en el nordeste del Brasil, es relativamente pobre, con una economía basada fundamentalmente en la agricultura, pero también en las industrias química, petrolera y farmacológica. En años recientes, las autoridades planificaron proyectos de desarrollo para las ciudades, pero hicieron pocas inversiones en las áreas rurales. La consecuencia ha sido la migración de la población rural hacia las ciudades con la esperanza de encontrar una mejor vida. Para limitar esta migración rural, la *Associação das Escolas das Comunidades e Famílias Agrícolas da Bahia* (AECOFABA) está dirigiendo unas 30 escuelas en Bahía. El objetivo es educar a los niños para que sigan las costumbres y la cultura de su familia y comunidad. Las escuelas siempre están situadas en las áreas rurales y aceptan a jóvenes agricultores provenientes de diferentes partes

del país. AECOFABA administra y coordina los programas escolares, contrata a los profesores y garantiza el material didáctico. Es apoyada por el Gobierno de Italia y una ONG denominada Opera di Promozione dell'Alfabetizzazione nel Mondo (OPAM).

El Gobierno Federal del Brasil ofrece los cuatro primeros años de escuela primaria, pero no más. Las escuelas alternan trabajo y escuela. Los alumnos dedican alternativamente dos semanas de estudio en la escuela y luego dos semanas de trabajo en casa, lo que asegura que no estén totalmente separados de su comunidad y familia. Esta rotación satisface a las familias, porque sus hijos pueden seguir asumiendo sus deberes de ayuda a la familia y las escuelas matriculan a un mayor número de alumnos en los turnos.

Los alumnos estudian tres años de cursos teóricos y prácticos. El currículo incluye materias de ciencias sociales, matemática y agricultura. Durante la tarde, los alumnos dedican tres horas al huerto de árboles frutales y al huerto de hortalizas. Aquí aprenden técnicas para saber cómo sembrar, cultivar y cosechar, criar animales pequeños y practicar la apicultura. Las escuelas utilizan los bienes producidos para alimentar a los alumnos y comprar suministros adicionales en el mercado local. Al final de cada dos semanas de sesión escolar se calcula el costo de los bienes adquiridos y se comparte entre los alumnos; éste es el único monto de dinero que ellos pagan por su escolaridad.

Las escuelas promueven una agricultura sostenible y la conservación del medio ambiente y sus recursos. Los alumnos estudian el control de suelos, la preservación del agua y el uso cuidadoso de la energía. Cuando retornan a sus comunidades rurales han adquirido un buen conocimiento de la agricultura y conciencia social.

Fuente: Emiliani y Gasperini, 2002.

El programa Escuela Nueva desarrollado en América Latina durante los últimos 30 años muestra que es posible lograr un equilibrio funcional en el currículo de la educación básica, que respeta criterios nacionales y responde a las condiciones locales en el área rural (véase el *Recuadro 25*). Éstas y otras iniciativas similares combinan el tronco común del currículo nacional con un contenido complementario que se basa en la cultura y economía locales, utilizando frecuentemente a los artesanos, narradores de historias y otros recursos humanos de la comunidad local.

Recuadro 25. El sistema Escuela Nueva en Colombia

- 1) ¿Qué pretendía lograr este enfoque? ¿Cuáles fueron algunas de las características clave de los antecedentes?

Como en muchos países en desarrollo, la educación rural está muy atrasada en Colombia. El sistema Escuela Nueva trata de brindar una educación de calidad rentable a las comunidades rurales mal atendidas. Inicialmente (1975) se trataba de un proyecto piloto inspirado a nivel central y luego se convirtió en un programa nacional que se expandió a todas las provincias, un sistema alternativo dentro del sistema formal público de educación.

- 2) ¿En qué consiste el enfoque?

Escuela Nueva tiene cuatro componentes básicos interrelacionados:

Participación de la comunidad para apoyar el aprendizaje de sus niños: los profesores reciben un manual y se les sugiere prácticas sobre cómo la escuela y la comunidad pueden actuar como fuentes de aprendizaje mutuo.

Programa escolar: las escuelas del programa generalmente tienen de una a tres aulas con uno o dos profesores que enseñan a clases multigrado durante el ciclo completo de cinco años.

Curriculo: los materiales utilizados en el currículo se conciben para promover un aprendizaje activo, para enseñar a los niños cómo pensar, analizar, investigar, crear y aplicar el conocimiento. Muchos de los materiales se adecúan al ritmo de aprendizaje individual y el profesor es un facilitador o administrador de los recursos para posibilitar el aprendizaje.

Formación de los profesores: la formación se basa en el cambio del papel social y pedagógico para llegar a ser un facilitador del aprendizaje y un dirigente comunitario. La formación incluye visitas a las escuelas de demostración de Escuela Nueva y la unidad regional descentralizada a cargo de la formación organiza una capacitación básica consistente en tres cursos de una semana en los que hay períodos de práctica, distribuidos durante el primer año escolar.

Administración/Gestión: el sistema de gestión de Escuela Nueva es descentralizado y cuenta con tres niveles administrativos: central, departamental y escolar. El centro está constituido por el nivel de coordinación nacional en el Ministerio de Educación, que determina las políticas y brinda asistencia técnica. En cada departamento hay un comité homólogo para generalizar los planes, así como para supervisar y apoyar a las escuelas. Las funciones de gestión en el seno de las escuelas son ejecutadas conjuntamente por profesores y estudiantes, y los profesores facilitan la creación de un gobierno estudiantil.

Costos: El cálculo de los costos totales del programa Escuela Nueva muestra que el programa es más costoso que el sistema convencional, pues se trata de un modelo de “valor agregado”. McEwan (s.d. en McGinn, 1996) calculó un costo anual de US\$ 120 por estudiante de Escuela Nueva, comparado con US\$ 84 en el sistema convencional. Pero los más altos niveles de rendimiento del aprendizaje y posiblemente las menores tasas de deserción hacen que en términos globales sea más rentable.

- 3) ¿Cuán exitoso fue el enfoque? ¿Cómo se determinó su éxito?
- En 1992, unos cuantos años después de que escuela nueva se amplió a 18.000 escuelas rurales, la tasa de participación había aumentado a 81% para las niñas y a 78% para los niños de estas áreas, comparadas con el 87% y el 86% para las áreas urbanas, respectivamente. El 30% aproximadamente del aumento de la matrícula en el área rural desde 1975 podría ser el resultado parcial de Escuela Nueva, ya que más del 50% de las escuelas rurales de Colombia han adoptado el modelo. Se han efectuado varias evaluaciones que en conjunto muestran modestamente niveles de rendimiento más altos de Escuela Nueva que el sistema convencional. El hecho de que Escuela Nueva se haya implementado primero en las escuelas más desfavorecidas con un menor número de profesores tiende a aumentar el significado de los resultados. No todas las escuelas implementan todos los componentes del sistema Escuela Nueva. Las pruebas de la calidad del programa son heterogéneas, especialmente después de haber cambiado de escala y varios componentes del programa, por ej., las visitas de supervisión no pudieron mantener el nivel de frecuencia original. En su conjunto, se ha encontrado que el programa ha tenido éxito al aumentar la calidad de la educación básica de manera rentable.

Fuente: Rugh y Bossert, 1998.

Además, la educación básica tiene un “currículo no escrito” [*“soft curriculum”*] menos evidente, que cubre aspectos importantes del desarrollo personal –tales como autoestima, búsqueda de la excelencia, comportamiento democrático– y competencias personales –tales como trabajo en equipo, tolerancia y liderazgo. Este aspecto del currículo depende fuertemente de la relación profesor-alumno, especialmente del estilo pedagógico (por ej., participativo o autoritario) y de la disciplina que rige la situación de aprendizaje (INRULED, 2001).

2.2.3 Lengua de enseñanza

La lengua de enseñanza es un factor importante que influye sobre la *pertinencia percibida* de un programa de educación básica, así como sobre su eficacia. La enseñanza en la lengua materna facilita ciertamente el aprendizaje en las primeras etapas. Sin embargo, podría ser necesario –y esperado– que otra lengua (la lengua oficial u otra de amplio uso) se introduzca en el currículo en una etapa posterior, especialmente si existe poca o ninguna literatura en la lengua materna. Se ha visto que los padres de familia objetan que sus hijos sean “excluidos” del aprendizaje de la lengua dominante. En todo caso, el profesor debe dominar la lengua de enseñanza y en el aula se debe disponer de material didáctico en esa lengua.

2.2.4 Material didáctico

El material didáctico constituye un insumo importante de la educación básica que generalmente es deficiente en las áreas rurales, tanto en calidad como en cantidad. Es común encontrar aulas que carecen de pizarras, mapas o gráficos. Con mucha frecuencia hay escasez de textos escolares, libros de lectura, pizarras portátiles, libros de ejercicios, tiza, lápices y bolígrafos. Incluso el profesor puede carecer de guías para el curso o de recursos materiales. Al realizar esfuerzos destinados a mejorar la calidad y el rendimiento de la educación básica se debe prestar atención prioritaria al material de apoyo para el aprendizaje. Como se vio previamente (véase el *Recuadro 10*), en algunos programas de EBA los estudiantes elaboran y utilizan su propio material didáctico, un enfoque que tiene valor pedagógico y reduce los costos del programa. La experiencia obtenida durante años en la elaboración de material didáctico y equipos de bajo costo que utilizan materiales disponibles localmente podría ser compartida entre países y utilizada más ampliamente.¹³

La provisión de medios para el aprendizaje permanente es un aspecto importante de cualquier programa de educación básica para las áreas rurales. Bibliotecas rurales (fijas o móviles), periódicos rurales, literatura en lenguas locales, emisoras radiales rurales, etc., pueden

13. Muchas oficinas de la UNESCO y el UNICEF pueden ofrecer ejemplos y documentación en este sentido.

contribuir a crear y mantener un entorno letrado que estimula y apoya el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

2.2.5 Instalaciones educacionales

Las instalaciones educacionales, es decir, los edificios y terrenos, constituyen un factor importante que influye sobre el ambiente de aprendizaje. Un edificio bien matenido, adecuado al clima, con aulas atractivas y bien amobladas, con buena ventilación e iluminación, facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje. La disponibilidad de agua potable, servicios higiénicos separados para niños y niñas, y electricidad deberían ser componentes normales de las escuelas y otros centros de aprendizaje rurales. El patio y el jardín escolares también sirven para las actividades de aprendizaje. Todos estos componentes de un buen ambiente de aprendizaje (con la sola posible excepción de la energía eléctrica) deberían ser manejables en la mayoría de las comunidades rurales. Un cuidadoso proceso de consulta con los dirigentes y padres de familia de la localidad, si es posible acompañado de alguna forma de incentivo (por ej., alimentos por trabajo), puede conducir a la “apropiación” y gestión de la escuela por parte de la comunidad local.

La escuela “acogedora del niño” [*“child-friendly”*], definida en el Foro Mundial sobre la Educación, incluye estas y otras características deseables, como aparecen esbozadas en el *Recuadro 26*.

Recuadro 26. La escuela acogedora del niño

El primer requisito de una escuela acogedora es que la planta física y la infraestructura estén en buenas condiciones, disponga de espacio y mobiliario adecuados para cada niño, con iluminación apropiada y una apariencia refulgente, agradable y placentera. Es importante, especialmente para las niñas, que las escuelas dispongan de servicios higiénicos y estén situadas cerca de los hogares de los estudiantes.

Además de los programas regulares de enseñanza, las escuelas acogedoras ofrecen servicios de orientación, salud y alimentación, así como oportunidades para participar en actividades extracurriculares, tales como deportes y clubes. Se necesitan políticas especiales, como programas de discriminación positiva, para afrontar las necesidades de grupos

específicos de estudiantes, como en el caso de los pueblos indígenas o de personas con necesidades físicas o de aprendizaje especiales. En muchos países, especialmente en partes del Asia del Sur y del África subsahariana, se requieren políticas especiales para atraer y retener a las niñas.

Finalmente, las escuelas acogedoras utilizan currículos y textos que respetan las lenguas, culturas y estilos cognitivos locales, y sus métodos pedagógicos se centran en el alumno y no en el profesor.

Fuente: UNESCO, 2000d.

2.2.6 Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente la radio, se están utilizando en varios países para apoyar la escolarización y programas de educación básica de adultos en las áreas rurales. Sin embargo, su potencial aún no ha sido explotado plenamente. Generalmente se reconoce la eficacia de la radio como apoyo para la formación de profesores en servicio, pero su utilización en el aula o en centros de aprendizaje de adultos puede ser problemática (por ej., los horarios de las emisiones, la interferencia con la recepción, el suministro de baterías para los radios a transistores). Las emisiones de televisión se utilizan más raramente para atender a los educandos de las áreas rurales (un ejemplo es el Programa de Formación de Madres [*Mothers' Training Programme*] en Turquía, mencionado en la sección 3.1.3). Las cintas magnetofónicas y de vídeo se utilizan más fácilmente y tienen ciertas ventajas, tales como la programación a nivel local, posibilidad de interrupción y reproducción inmediata para la comprensión, etc. El uso de estas tecnologías en la educación *básica* precisa ser coordinado por un profesor para obtener mejores resultados. A pesar de sus méritos y potencial, la contribución de las TIC para lograr los objetivos de la EPT todavía están por ser evaluados. La rentabilidad es uno de los aspectos que se debe determinar mejor.

2.2.7 Evaluar el rendimiento del aprendizaje

La evaluación del rendimiento del aprendizaje a intervalos determinados puede ayudar al profesor y al educando a medir el

progreso en su proceso de aprendizaje. Cuando se efectúan adecuadamente y de manera no amenazante, las pruebas pueden ser un instrumento pedagógico eficaz y estimular a los educandos para que se esfuercen lo más que puedan. Los resultados de las pruebas también ayudan a los supervisores y administradores a detectar debilidades en el currículo, la enseñanza u otros insumos, y así poder decidir las medidas correctivas necesarias. Mientras que las evaluaciones simples del aprendizaje en el aula deben formar parte de la “carpeta del profesor”, las pruebas estandarizadas más complejas requieren una capacidad técnica y administrativa que es deficiente en muchos países en desarrollo. Tanto las pruebas estandarizadas como la evaluación continua del aprendizaje son particularmente problemáticas en las áreas rurales debido a dificultades de orden logístico y a la generalmente deficiente formación de los profesores rurales. En la próxima sección, que aborda cuestiones generales de gestión, se analizará cómo afrontar este problema.

3. Planificar y gestionar el mejoramiento de la educación básica en las áreas rurales

A partir del análisis y los ejemplos de la sección precedente, es evidente que se están realizando esfuerzos significativos para encontrar la manera de expandir y mejorar la oferta de educación básica en las áreas rurales. ¿Cuáles son, entonces, las lecciones y orientaciones importantes que pueden ayudar a los responsables de la formulación de política, planificadores, administradores y sus diversos asociados a nivel nacional e internacional para que la educación básica sea más eficaz en la promoción del desarrollo rural y la reducción de la pobreza en esta área? Los planteamientos que se abordan a continuación no son nuevos. Muchos han sido defendidos desde la década de los setenta en una u otra forma, y algunos se aplican más ampliamente que otros.

3.1 *Planificar la educación básica para el desarrollo rural*

3.1.1 Monitorear las actividades de educación básica

Monitorear las actividades de educación básica en las áreas rurales es un prerrequisito para planificar e implementar reformas o mejoras. Las estadísticas básicas sobre la población en edad escolar, matrícula, asistencia, conclusión de estudios y promoción son esencia-

les para la buena gestión del sistema educacional, pero a menudo son incompletas y defectuosas para las áreas rurales. Estos y otros datos cuantitativos, desagregados según género, comunidad, tipo de escolarización, área administrativa y otras categorías apropiadas, son útiles para detectar desigualdades y disfuncionamientos que requieren una acción correctiva. El análisis de estos datos puede revelar desigualdes urbano-rurales, pero también la diversidad entre las áreas rurales que se requiere conocer para la toma de decisiones en materia de planificación y gestión a nivel subnacional. Los resultados de esos análisis, si se utilizan adecuadamente, pueden informar la toma de decisiones de política que influyen sobre la asignación y el uso de los recursos para la educación básica en las áreas rurales.

Como se vio previamente, las pruebas estandarizadas de rendimiento del aprendizaje pueden brindar información importante sobre el desempeño de las escuelas. Los administradores de alto nivel del sistema escolar pueden utilizar los resultados de las pruebas como un criterio para determinar la asignación de recursos humanos y materiales. Dado que la igualdad de oportunidades educacionales constituye actualmente un objetivo clave de política, las desigualdades en los resultados de las pruebas que favorecen a las áreas urbanas deberían incitar inversiones compensatorias en las escuelas rurales. La experiencia de Chile (véase el *Recuadro 27*) muestra cómo se pueden utilizar los resultados de la evaluación para tomar decisiones y también para motivar a los diversos actores a fin de que mejoren su desempeño.

Recuadro 27. Impulso a la educación de calidad en Chile: midiendo resultados y ofreciendo incentivos

Chile está efectuando un esfuerzo concertado para mejorar la calidad de la educación. Las medidas clave muestran un cambio en sus políticas de educación que de la concentración en los insumos pasan a concentrarse en los resultados:

- *Evaluación nacional.* El Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) evalúa las competencias en español y matemática cada dos años entre los estudiantes del 4º y 8º y monitorea el progreso de las escuelas en el mejoramiento de los resultados.
- *Discriminación positiva.* Un programa gubernamental conocido como

‘900 Escuelas’ focaliza su asistencia –desde nuevos textos y materiales escolares hasta apoyo profesional a los profesores– en las 900 escuelas primarias más pobres.

- *Estímulos.* El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED) ofrece bonos a todos los profesores de una escuela en función de los resultados de los estudiantes.

Difundidos ampliamente y publicados en los periódicos nacionales, los resultados de las pruebas del SIMCE tienen varios usos:

- Los responsables de la formulación de política utilizan los resultados para comparar el desempeño de las escuelas a nivel nacional e identificar a las escuelas que necesitan ayuda especial.
- Las escuelas utilizan los buenos resultados para promoverse y atraer más estudiantes.
- Los padres de familia utilizan los resultados para seleccionar las mejores escuelas para sus hijos.

Los datos del SIMCE también se utilizan para evaluar el ritmo del progreso entre los estudiantes que asisten a las escuelas del programa 900 Escuelas. Las escuelas que mejoran suficientemente sus resultados como para “graduarse” se convierten en parte de los esfuerzos de reforma de la escuela primaria en el sistema prevaleciente y son reemplazadas en el programa por otras escuelas.

El SNED ha promovido la competencia entre escuelas más o menos comparables en cuanto a su población estudiantil y niveles socioeconómicos. Alrededor de 31.000 profesores reciben bonos en cada uno de los dos primeros turnos de premios del SNED.

Muchos padres de familia, profesores y administradores escolares creen que este sistema de estándares y evaluación externos ofrece un buen patrón para medir el desempeño de las escuelas. Otros piensan que el SIMCE es injusto, especialmente con las escuelas y los estudiantes de los vecindarios pobres. A pesar de la controversia, Chile se está dirigiendo efectivamente hacia un sistema de educación más orientado hacia la calidad.

Fuente: UNDP, 2001 (Recuadro 4.4).

En situaciones en las que la presentación de estadísticas y resultados de pruebas de las escuelas rurales aún no es sistemático ni confiable, las encuestas por muestreo pueden ser una alternativa asequible para obtener información útil sobre las condiciones de la escuela y el aula, así como sobre el rendimiento del aprendizaje. Tres iniciativas internacionales han apoyado a muchos países de bajos ingresos para diseñar y efectuar esas encuestas por muestreo. El proyecto Monitoreo del Rendimiento del Aprendizaje (MRA) [*Monitoring Learning Achievement* – MLA], apoyado por la UNESCO y el UNICEF ha formado a personal nacional y producido información útil en 72 países de África, Asia, los Estados Árabes y el sudeste de Europa. El *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*, con sede en la Oficina de la UNESCO en Santiago (Chile), opera en 16 países de la región y el Consorcio del África Meridional para el Monitoreo de la Calidad de la Educación [*Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality* – SACMEQ], con sede en la Oficina de la UNESCO en Harare (Zimbabwe), es una empresa conjunta de 15 ministerios de educación nacionales. (Los Cuadros 2, 3, 4, 6, 7 y 8 presentan datos provenientes de esas encuestas muestrales).

Monitorear las actividades de educación *no formal* en las áreas rurales es particularmente problemático, especialmente las que realizan las ONG y las asociaciones de las comunidades locales. Ahí donde los gobiernos aportan financiación u otro tipo de apoyo, se puede pedir a los proveedores de educación que presenten informes periódicos incluyendo ciertos tipos de datos, tales como el número de beneficiarios por edad y género, que son útiles para fines de planificación y gestión. Otra opción es realizar encuestas por muestreo para obtener datos ilustrativos sobre la naturaleza, alcances, organización y resultados de las actividades de educación básica no formal en áreas rurales seleccionadas.

3.1.2 Eliminar las desigualdades urbano-rurales

Eliminar las desigualdades urbano-rurales en la educación básica requiere una planificación detallada de todo el sistema de educación y formación, de modo que la educación básica en las áreas rurales pueda ofrecer oportunidades de aprendizaje pertinentes, equivalentes en calidad a las que se tiene acceso en las áreas urbanas. Sus componentes

formales y no formales se deben diseñar y gestionar para ser complementarios y, en la medida de lo posible, deben integrarse con otras iniciativas de desarrollo rural (por ej., mejora de la salud, seguridad alimentaria, producción agrícola, protección del medio ambiente, autonomía local, acceso al crédito, etc.).

Los mecanismos de consulta periódica y de planificación conjunta entre los actores clave deberían ayudar a lograr esta armonización. El mapa escolar, por ejemplo, debería tener en cuenta los análisis y planes de diversos especialistas en desarrollo rural quienes, a su vez, podrían ser llamados a ayudar en la formación en servicio del personal de educación empleado en los programas de educación formal y no formal de las áreas rurales. Asimismo, los extensionistas rurales podrían ser sensibilizados para identificar las necesidades básicas de aprendizaje insatisfechas y dialogar con los profesores y administradores de las actividades de educación y formación. Se pueden promover sinergias adicionales a nivel de la comunidad mediante la utilización de la escuela como un centro de actividades sociales relacionadas con el desarrollo rural (Moulton, 2001).

El desarrollo de la educación básica en las áreas rurales debe planificarse e implementarse con un enfoque a largo plazo y sistémico. Los cambios en la política y los enfoques deberían ser mínimos a fin de instituir y mantener una coherencia esencial en la provisión de los servicios de educación básica. Un estudio realizado en Senegal, por ejemplo, concluyó que “la falta de coherencia en las estrategias” ha sido una carencia importante en el desarrollo de la educación básica en las áreas rurales desde la independencia (Balizet, 2001). Generalmente se introducen las innovaciones tentativamente en un área limitada, con niveles de recursos excepcionalmente altos (a menudo aportados y dirigidos por los proveedores de fondos). La experimentación con las innovaciones es prudente y útil, pero pocos “éxitos” son ampliamente replicados o expandidos posteriormente, incorporándolos en el sistema nacional de educación y formación, o incluso proseguidos más allá de la fase experimental. Evidentemente, se debe prestar más atención y comprometerse a expandir las innovaciones exitosas, colocándolas sobre una base firme y sostenible.

Eliminar las desigualdades no implica homogeneizar el proceso de enseñanza-aprendizaje ni de su contenido específico. Como se pudo

percibir en secciones previas, existe una gran diversidad en las áreas rurales, tanto en las situaciones locales (economía, lengua, costumbres, valores) y en las necesidades básicas de los diversos grupos de educandos. Una combinación de ciertas materias comunes establecidas a nivel nacional con elementos determinados a nivel local puede mejorar la pertinencia y el atractivo de un programa por parte de los educandos de las áreas rurales. De manera semejante, material didáctico y métodos adaptados a la comunidad local y que utilizan recursos disponibles pueden consolidar el proceso de aprendizaje. Las condiciones locales pueden requerir también flexibilidad en el calendario (o programa) escolar, los horarios de clase y la lengua de instrucción. Muchos programas de educación no formal muestran ya esa adaptabilidad a las condiciones de las áreas rurales.

La participación de las comunidades locales en los procesos de planificación e implementación puede facilitar el logro de esa diversidad en la provisión de educación básica. En este aspecto, un análisis recomienda: “[...] un proceso de planificación de abajo hacia arriba en el cual las comunidades rurales expresan sus puntos de vista, que se consolidan y coordinan a nivel del gobierno local y distrital. Posteriormente, éstos se recopilan y consolidan en los niveles distrital, regional, estatal o provincial, y, finalmente, a nivel nacional. Un enfoque semejante reflejaría las realidades del terreno y permitiría la construcción de una red en la que las perspectivas locales, regionales y nacional se reconcilien” (INRULED, 2001).

3.1.3 Focalizar la financiación ahí donde es más necesaria

Focalizar la financiación ahí donde es más necesaria es, ciertamente, esencial, pero a menudo difícil de realizar debido a limitaciones burocráticas e intereses personales. Incluso cuando la focalización es políticamente posible, como en el Programa de las 900 Escuelas de Chile (véase el *Recuadro 27*), los fondos asignados a las escuelas y los grupos rurales objetivo están por debajo de la financiación general disponible para otras escuelas y grupos rurales, lo que puede generar oposición debido a las desigualdades percibidas (Moulton, 2001). Presionar para que esas opciones sean tomadas a niveles más bajos mediante la descentralización de la responsabilidad de la educación básica puede hacer que las decisiones de financiación sean más sensibles a las necesidades locales, pero también puede abrir

una puerta a abusos que podrían ser más difíciles de disimular a niveles administrativos más altos. Aquí vale la pena mencionar otra medida controvertida: los programas de financiación adecuada se deberían diseñar para captar recursos locales adicionales y dar prioridad a las escuelas o a las comunidades más necesitadas, por ejemplo, mediante la utilización de coeficientes relacionados con bajas tasas de matrícula o de supervivencia, tasas de analfabetismo de la población adulta u otros indicadores de necesidad. La fórmula de financiación se ha utilizado en muchos sistemas educacionales para determinar las asignaciones de recursos. La localización de las escuelas a veces se toma en consideración para brindar recursos extraordinarios –personal o presupuesto– a las escuelas aisladas (Ross y Levacic, 1999).

En el presupuesto público para la educación primaria, la reasignación de recursos podría contribuir a rectificar las desigualdades urbano-rurales existentes. Por ejemplo, se podrían introducir incentivos bajo la forma de diferenciales de salario, subsidios por alojamiento, asignaciones por alimentación y transporte, así como oportunidades para la promoción profesional para hacer que el nombramiento del personal docente en las áreas rurales sea más atractivo. La financiación de la formación y el apoyo a los directores de las escuelas rurales podría ser una inversión que haga que las escuelas sean más eficaces (Moulton, 2001). La provisión de fondos discrecionales modestos para que las escuelas rurales mejoren el entorno del aprendizaje, como se hizo en la India, puede ayudar a mejorar los estándares y la moral del personal. Una mayor inversión en la provisión de material didáctico a las escuelas rurales produciría ciertamente buenos resultados en cuanto al rendimiento del aprendizaje y las tasas de finalización de los estudios.

Cuando se focaliza la financiación para satisfacer las necesidades más urgentes, también es necesario considerar otras formas de educación básica. Dada la importancia vital de los primeros años de vida de un niño, tanto para su supervivencia como para su desarrollo saludable, la financiación de programas de desarrollo de la primera infancia bien gestionados se debería considerar como una inversión estratégica con una alta tasa de retorno para la persona y la sociedad.

En comunidades donde la educación formal aún no es factible o donde hay un conjunto de niños no escolarizados y de adolescentes y

adultos analfabetos, los programas de educación básica no formal constituyen la alternativa evidente. Ellos también ofrecen algunas ventajas potenciales respecto a los costos, como lo explicaron hace 30 años Coombs y Ahmed:

“La flexibilidad y creatividad inherentes a la educación no formal –su libertad para ser diferente, para improvisar y adaptarse a la infinita variedad de circunstancias y oportunidades– le da muchas ventajas potenciales en términos de costos sobre la educación formal. Pero estas ventajas no surgen automáticamente; deben ser continuamente buscadas y explotadas” (Coombs y Ahmed, 1974).

A partir de ese análisis, la utilización de las tecnologías modernas de la información y la comunicación en los programas de educación no formal (y formal) se ha expandido más, aunque su potencial aún no se ha explotado en gran medida en las áreas rurales. Como se vio previamente, la radio y las cintas magnetofónicas y de vídeo han probado ser medios educacionales eficaces en diversos contextos rurales (por ej., poblaciones nómadas, grupos aislados) y ofrecen por tanto una posibilidad de inversión que a veces puede ser un medio rentable para atender a ciertos grupos desfavorecidos. Cuando se considera la focalización o asignación de recursos financieros, hay que evitar pensar en términos excluyentes de esto o aquello. Todos los grupos objetivo necesitan atención. Todas las formas de educación básica necesitan recursos. La cuestión es más bien encontrar una dosis adecuada y eficaz que funcione para lograr la equidad y contribuya al desarrollo rural.

3.2 Cooperación y alianzas a nivel nacional e internacional¹⁴

3.2.1 Una estrecha cooperación entre los proveedores de educación básica

Una estrecha cooperación entre los proveedores de educación básica es un prerrequisito para realizar progresos significativos en las áreas rurales. Participan muchos actores gubernamentales (por ej., ministerios de educación, agricultura, desarrollo rural, salud, etc.) y no

14. Véase el *Capítulo VI* para un análisis de la cooperación con los asociados externos.

gubernamentales, que operan a diferentes niveles, desde el nacional hasta el local.

Asimismo, como se discutió en la sección precedente, la educación básica comprende diversas actividades que sirven (o no sirven) a una variedad de poblaciones rurales y categorías de educandos. Organizar y dirigir esas diversas corrientes en apoyo del desarrollo rural requiere un esfuerzo determinado, pero flexible, por parte del gobierno y sus asociados.

3.2.2 Promover la apropiación de los programas de educación básica por la comunidad

Promover la apropiación de los programas de educación básica por la comunidad contribuye a asegurar su pertinencia, sostenibilidad y eficacia, tanto en términos de rendimiento del aprendizaje como de su contribución a los objetivos del desarrollo rural. La participación de las comunidades locales en el proceso de planificación es el primer paso y esto hay que hacerlo de una manera abierta e inclusiva, de modo que todos los grupos interesados puedan expresar sus puntos de vista y se excluya toda oposición potencial o al menos se la identifique. En vista de los diversos obstáculos para la educación básica analizados previamente, lograr la apropiación por parte de la comunidad a menudo puede ser un asunto muy delicado que puede requerir determinadas competencias para la negociación y paciencia por parte de los proveedores de educación. Una complicación adicional se debe al hecho de que en la mayoría de las comunidades existen conflictos de intereses entre grupos. En algunas instancias el gobierno tiene un papel que desempeñar para equilibrar los derechos de las personas y la responsabilidad de la comunidad.

Por consiguiente, cualquier descentralización de la responsabilidad de la educación básica requiere ser ejecutada cuidadosamente para evitar toda posible dominación y discriminación a nivel local. Los Centros Comunitarios de Aprendizaje (véase el *Recuadro 28*) que funcionan en la región de Asia y el Pacífico constituyen un ejemplo de enfoque flexible para ofrecer oportunidades de educación no formal que dependen en gran medida de la iniciativa y los recursos locales.

Recuadro 28. Centros Comunitarios de Aprendizaje en Asia y el Pacífico

El proyecto de Centros de Aprendizaje Comunitario (CCA) se inició en 1995 en el Programa de Educación para Todos de Asia y el Pacífico (APPEAL), con sede en la Oficina de la UNESCO en Bangkok. Actualmente, los CCA funcionan en 18 países de la región de Asia y el Pacífico: Bangladesh, Bhután, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Irán, RDP Lao, Malasia, Myanmar, Mongolia, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Tailandia, Uzbekistán y Viet Nam.

Debido a las muy diferentes condiciones y características de estos países, los CCA realizan actividades de una considerable variedad. Sin embargo, el foco de atención en todos los países es facilitar el aprendizaje que pueda mejorar la calidad de vida de la comunidad y servir a los intereses comunes decididos por los miembros de la comunidad. Las actividades centrales de los CCA están estrechamente vinculadas a la economía y las condiciones de vida locales, a las competencias que las personas ya han adquirido y al potencial de transformación socioeconómica de la localidad. Las necesidades, intereses y aspiraciones de la gente y los recursos que se pueden movilizar se identifican mediante ejercicios participativos que aseguran que las actividades de los CCA sean aceptadas por la comunidad.

En la región se pueden distinguir tres amplios aspectos de las actividades de los CCA. En un primer grupo de países, con tasas de alfabetización relativamente bajas y crecimiento económico lento –como en Bhután y Bangladesh–, el centro de atención de los CCA son las actividades de alfabetización y posalfabetización, junto con alguna formación profesional. Un segundo grupo incluye a países del Asia Oriental y Sudoriental, con tasas de alfabetización relativamente altas y recientemente industrializados. El foco de atención son las actividades relacionadas con la generación de ingresos, empleo y empresas. Un tercer grupo incluye a los países –principalmente en el Asia Central– con altas tasas de alfabetización y que están en el proceso de transformación hacia una economía de mercado y democracia liberal. En estos países los CCA concentran su atención en el desarrollo de las competencias que las personas necesitan para adaptarse al contexto cambiante de las actividades económicas y las pautas de comunicación.

En algunos países, los CCA funcionan directamente bajo la autoridad del Ministerio de Educación, mientras que en otros se han creado con la asistencia de una ONG. En unos cuantos países, como la India, ha habido intentos informales de vincular la gestión de los CCA a los órganos

locales elegidos democráticamente. Dada la diversidad de las necesidades de aprendizaje, los centros tratan de establecer vínculos con todas las instituciones locales dedicadas a la agricultura, la salud, la pesca, la educación, etc. En la provincia china de Gansu, por ejemplo, los gerentes de proyectos tratan de utilizar plenamente las escuelas locales como CCA con los profesores, junto con otros profesionales locales que trabajan como animadores a tiempo parcial atendiendo a los agricultores. Inversamente, la Dhaka Ahsania Mission, una ONG de Bangladesh, ha tratado de reunir CCA y escuelas primarias locales poniendo a disposición de profesores y alumnos las instalaciones de los centros y haciendo participar a los profesores en la gestión de los centros. Esa cooperación ayuda a optimizar el uso de los recursos y promueve la sostenibilidad de los centros.

El proyecto de CCA ha generado nuevas iniciativas para ofrecer oportunidades de aprendizaje a personas que hasta ahora habían sido desatendidas y a empoderarlas para transformar sus propias vidas. La principal ventaja del esfuerzo del proyecto radica en su flexibilidad y apertura. La sostenibilidad de los CCA dependerá en gran medida de cómo se perciben estas iniciativas en el sistema de educación establecido y permite que se las incorpore en las políticas y programas nacionales. La transición de la etapa piloto a una mayor escala ha comenzado en algunos países, tales como el Viet Nam, donde el programa se ha expandido de seis proyectos piloto a 155 CCA en 36 de las 61 provincias.

Fuente: Información en el sitio de APPEAL en la Web:
<http://www.unescobkk.org/education/appeal/clc/synth.htm>.

Se debe encontrar un equilibrio razonable entre el apoyo y la supervisión del gobierno, por una parte, y la apropiación por parte de la comunidad, por la otra. La apropiación a menudo conlleva la asignación de recursos por parte de la comunidad, pero estos recursos deben agregarse y no verse como un sustituto a la financiación y el apoyo del gobierno. En efecto, las comunidades descuidadas en las áreas rurales de muchos países de bajos ingresos han tomado la iniciativa de crear sus propias escuelas. Si bien esto es admirable en sí mismo, este tipo de apropiación local puede plantear un grave problema en relación con la equidad y el derecho a la educación:

“[...] los sistemas educacionales nacionales deberían distribuir los recursos equitativamente a todas las escuelas, rurales y urbanas. En la medida en que las comunidades rurales financien sus propias escuelas, los recursos públicos a la educación se asignan

injustamente a las escuelas urbanas donde, irónicamente, las familias probablemente pueden pagar más. Si el ministerio construye edificios y amuebla una escuela en la comunidad [rural], los padres pueden dejar de pagar un monto equivalente, pero también podrían perder el control” (Moulton, 2001).

Dado que la educación es un bien público, nadie debería ser excluido porque no puede sufragar los derechos de escolaridad u otros costos.

La apropiación por la comunidad se puede consolidar también mediante la participación de los dirigentes laicos y religiosos, si no como participantes directos (por ej., en los cursos de alfabetización de adultos), como patrocinadores o miembros del consejo local de educación. De manera semejante, vincular los programas de educación básica, especialmente de los destinados a los adultos, con las instituciones y grupos sociales (por ej., templos, mezquitas, iglesias, asociaciones de mujeres) puede suscitar el apoyo a partir de las lealtades existentes y ayudar a asegurar la sostenibilidad de los programas (Lauglo, 2001). Los comités de supervisión de los programas o las escuelas y las asociaciones de padres de familia son otros medios para suscitar la participación de los miembros de la comunidad en la gestión de los programas de educación básica.

Otra manera de consolidar la apropiación y el control de las escuelas a nivel local es mediante una nuclearización de las escuelas que estimule el intercambio de experiencias e información entre pares, así como la puesta en común de ciertos recursos. En Uganda, por ejemplo, las escuelas “centrales [“core”] están vinculadas con las escuelas “satélites” [“outreach”] (Moulton, 2001). La China ofrece otro ejemplo con sus modalidades de “hermanamiento” que vinculan las escuelas de las áreas costeras desarrolladas con las escuelas situadas en las áreas más pobres del oeste del país. Desde 1992 han participado unas 1.400 escuelas y se ha formado a cerca de 16.000 profesores primarios y secundarios en las áreas occidentales gracias a este programa (INRULED, 2001).

Finalmente, las buenas relaciones entre la escuela y otros programas educacionales y la comunidad local son una condición necesaria para lograr el sentido de apropiación y su resultado. Por

consiguiente, los administradores de las escuelas y programas, así como los profesores (que frecuentemente son “foráneos”) pueden ayudar a crear relaciones constructivas con la comunidad siendo sensibles a las necesidades y aspiraciones de todos los grupos que la constituyen.

3.2.3 El gobierno debería asumir normalmente la dirección a nivel nacional

El gobierno debería asumir normalmente la dirección a nivel nacional, coordinando los esfuerzos de sus direcciones y las de otros actores, iniciando la acción cuando es necesario y asegurando que se preste debida atención a importantes principios –como la equidad– y objetivos de política –como la reducción de la pobreza. En algunos países, los órganos de coordinación de la EPT existentes podrían servir con este propósito, siempre y cuando incluyan a los ministerios y a otros actores clave interesados en el desarrollo rural.

La coordinación de los esfuerzos debería, en principio, ser más fácil de implementar a nivel local y producir sinergias evidentes sobre el terreno, pero esto es todavía más la excepción que la regla. Un estudio comisionado por el Club du Sahel y emprendido en cinco países de África Occidental destaca el “gran divorcio” que existe entre los sistemas educacionales, por una parte, y los programas y servicios de desarrollo, por el otro, lo que constituye un obstáculo importante para la promoción del desarrollo rural sobre el terreno. El estudio encontró que los educadores (de los programas de educación formal y no formal) no entendían bien o simplemente no entendían nada de los asuntos socioeconómicos en juego en las regiones donde ellos trabajan y tampoco buscaban la manera de adaptar sus programas para equipar a los educandos para que asumieran nuevas responsabilidades. Los servicios de educación rural, por su parte, sólo raramente aprehendían la dimensión pedagógica de su misión (Easton *et al.*, 1998).

Un estudio reciente, preparado para el Banco Mundial, ofrece varias recomendaciones sobre cómo los especialistas en desarrollo rural pueden ayudar a los educadores a mejorar las escuelas rurales.

- Ayudar a los educadores a [...] analizar el espacio rural, tanto el entorno físico como sociocultural, de modo que [...] los proyectos

de educación rural tomen en cuenta el contexto rural específico cuando diseñan e implementan el proyecto.

- Cooperar en la preparación de los [...] documentos para la planificación [...] [utilizando el proceso de Desarrollo Impulsado por la Comunidad] para tener en cuenta las mejoras en la educación primaria en los planes destinados al desarrollo y la sostenibilidad del área rural.
- Posibilitar que personas y otros recursos estén disponibles para que las escuelas puedan enseñar a los niños acerca del medio rural, competencias en agricultura y otras competencias y conocimientos prácticos que complementen el currículo académico.
- Copatrocinar intervenciones directas y bien definidas, tales como la construcción de paneles de energía solar en las escuelas o la provisión de agua potable a las escuelas.
- Estimular a las comunidades para que utilicen la escuela como un centro de actividades educativas y sociales más allá de la escuela primaria.
- Cooperar en la formación de agentes de extensión y profesores de educación primaria para que escuchen y respondan a la expresión de necesidades y problemas fuera de su propio contexto profesional [de modo que] [...] ambos pueden abordar el espacio rural más amplio.
- Promover el apoyo político. Los especialistas en desarrollo y educación rural deberían dirigir actividades que promuevan el apoyo político local a una amplia gama de actividades de desarrollo, incluyendo el mejoramiento de la escuela [...] (Moulton, 2001).

3.2.4 Las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones comunitarias constituyen otro conjunto importante de actores

Las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones comunitarias constituyen otro conjunto de actores importantes en la provisión de oportunidades de educación básica en las áreas rurales. A menudo ellas son los únicos proveedores de educación básica no formal en las comunidades rurales y pueden funcionar con poco o ningún apoyo (o supervisión) del gobierno. Son particularmente eficaces en el desarrollo de proyectos en la base, tal como las

34.000 escuelas no formales del Comité para el Progreso del Área Rural en Bangladesh [Bangladesh Rural Advancement Committee – BRAC] (véase el *Recuadro 3*). Algunas ONG han generado enfoques innovadores que han sido replicados ampliamente, como por ejemplo REFLECT (véase el *Recuadro 10*), mientras que otras tienen significativa influencia sobre la política pública en materia de alfabetización y otros programas de educación básica no formal.

La iniciativa, flexibilidad, dedicación y recursos que las ONG aportan a las áreas rurales a menudo contribuyen significativamente a la educación básica y el desarrollo rural. En muchas áreas rurales remotas las ONG son los únicos proveedores de servicios públicos, incluyendo la educación. La formación del personal de las ONG, el monitoreo y la evaluación de los programas de las ONG, así como la planificación para replicar y aumentar la escala, en otras palabras, la sostenibilidad de los programas de las ONG requiere especial atención y apoyo.

La contribución real y potencial de las ONG las convierte en valiosos actores en las áreas rurales, que pueden incorporarse en una sólida alianza de trabajo con el gobierno y otros actores. Esto es esencial para lograr cualquier expansión importante de los programas de educación básica no formal para adolescentes y adultos. Incluso planteándose el objetivo más limitado de hacer más eficiente y eficaz los programas de educación básica en curso en las áreas rurales, las actividades de las ONG se podrían relacionar y armonizar con las de otros componentes del sistema de educación y formación. Un enfoque consiste en la financiación por parte del gobierno de las actividades de educación básica no formal mediante algún arreglo contractual como, por ejemplo, en Marruecos (véase el *Recuadro 8*) y en Senegal (véase el *Recuadro 12*). Otro es asociar a los representantes de las ONG en la planificación y la gestión de los programas de educación no formal de un país, como se hizo en la India en 1998 cuando creó su Misión Nacional de Alfabetización [National Literacy Mission], que cuenta con la participación de ONG en todos los niveles de su compleja estructura de apoyo.

3.2.5 En los países de bajos ingresos, la participación del sector privado en la educación es más visible, cuando es el caso, en el número de escuelas privadas, que varía ampliamente entre los países

En los países de bajos ingresos, la participación del sector privado en la educación es más visible, cuando es el caso, en el número de escuelas privadas, que varía ampliamente entre los países. Muchas escuelas privadas son regentadas por organizaciones religiosas y pueden tener un programa religioso particular y ofrecer al Estado un currículo determinado. Otras escuelas privadas son dirigidas con fines de lucro y tienen costos más altos (y a menudo estándares más altos) que las escuelas públicas. Una encuesta reciente efectuada en India encontró que “las escuelas privadas se han convertido en un negocio floreciente, incluso en las áreas rurales”. Esto se atribuyó a: 1) el colapso de las escuelas públicas y 2) el aumento de la capacidad de pago de los padres de familia” (Reddy, 2001). Curiosamente, se encontró que las escuelas privadas están más expandidas en las “áreas atrasadas” que en las áreas más desarrolladas. La proporción de alumnos que asisten a las escuelas privadas varía entre 10% y cerca del 30% en cinco estados de la India. Además de dirigir las escuelas como un negocio, las empresas privadas pueden cooperar con el gobierno para apoyar a las escuelas rurales. Un ejemplo es el programa Escuela Nueva en Colombia (véase el *Recuadro 25*), una alianza en el mundo rural entre las autoridades de educación –a nivel nacional, regional y local–, la Federación de Productores de Café y las organizaciones locales sociales y de desarrollo (UNESCO, 2000*d*).

Si bien hay importantes cuestiones de política relativas a la participación del sector privado en la educación (por ej., equidad, estándares, certificación, financiación pública, etc.), el sector privado no puede ser descuidado como un real o potencial socio en la expansión y mejoramiento de la provisión de educación en las áreas rurales.

Sin embargo, el sector privado generalmente participa menos en la educación básica no formal. Algunas pequeñas empresas rurales brindan instalaciones o apoyo material a programas de alfabetización o de formación profesional no formal. Algunos empleadores esclarecidos se dan cuenta de que las competencias en lectoescritura y aritmética

básica pueden mejorar el desempeño, la salud y la seguridad de sus trabajadores y están dispuestos a apoyar o incluso organizar programas de alfabetización para ellos. Por ejemplo, en Sudáfrica se emprendió recientemente un programa de Educación y Formación Básica de Adultos (EFBA) que estimula a los empleadores, incluyendo a los organismos públicos, a apoyar u ofrecer actividades de EFBA (Lauglo, 2001). Esos prometedores, pero escasos ejemplos, sugieren que el sector privado es un socio potencial importante que necesita ser estimulado, quizá mediante incentivos fiscales u otras medidas— a fin de incorporarse al desarrollo de oportunidades de educación básica no formal en las áreas rurales.

3.2.6 En el propio sector de la educación, uno de los recursos menos utilizados para la educación básica se encuentra en la cima de la pirámide: las instituciones de educación superior

En el propio sector de la educación, uno de los recursos menos utilizados para la educación básica se encuentra en la cima de la pirámide: las instituciones de educación superior. Además de un círculo de especialistas en educación basados en la universidad que asumen tareas de investigación y educación útiles comisionadas por el ministerio, las instituciones mismas —con algunas excepciones fuera de las instituciones dedicadas a la agricultura—, han hecho contribuciones más bien modestas, si lo han hecho, a la expansión de las oportunidades de educación en las áreas rurales. Algunos podrían argumentar que esta no es su misión o que apenas disponen de recursos para ejercer su función principal. Sin embargo, en muchos países en desarrollo las instituciones de educación superior siguen recibiendo una financiación per cápita mucho mayor del tesoro público que la educación primaria o secundaria (a pesar de algunos ajustes durante la década de los noventa) y generalmente no sirven a los grupos más pobres de la población. Por consiguiente, parece haber razones de orden ético y pragmático para contrargumentar que ciertamente algunos de los recursos intelectuales de las instituciones de tercer nivel podrían concentrarse en el mejoramiento del sistema de educación, incluyendo la educación básica en las áreas rurales. El *Recuadro 29* describe la contribución efectuada en este sentido en China por una universidad.

Recuadro 29. Una universidad que trabaja con los agricultores

Durante la década de los noventa, el Gobierno de China promovió la cooperación de las instituciones de educación superior con la reforma de la educación y el desarrollo económico en las áreas rurales. La Universidad Agraria de Hebei (UAH) asumió el reto y concentró sus esfuerzos en el Área Montañosa de Taihang. Quince equipos multidisciplinarios de profesores, técnicos y estudiantes emprendieron actividades de investigación y encuestas en áreas tales como medicina veterinaria, botánica, forestación, recursos energéticos, conservación del agua, etc. Los resultados produjeron una sólida base para planificar el desarrollo de la región.

Dado que los agricultores a menudo tienen aversión al riesgo, los profesores de la UAH organizaron demostraciones sobre el terreno y clases vespertinas para difundir el conocimiento y la adquisición de técnicas que requieren menos inversión, pero que producen resultados mejores y más rápidos. Esto ayudó a los agricultores a aumentar sus ingresos y los motivó a aprender nuevas prácticas agrícolas. Algunos de los agricultores mejor educados aceptaron actuar como modelos para demostrar las nuevas técnicas de cultivo y de crianza de ganado.

Durante las vacaciones de verano e invierno, unos 200 estudiantes voluntarios fueron a ocho condados muy pobres para participar en actividades de alfabetización y formación técnica de los agricultores. Mediante actividades de ayuda de una persona a otra, en la que un estudiante enseñaba a un agricultor o un equipo de estudiantes trabajaba en una aldea, los estudiantes enriquecieron su propia comprensión del desarrollo rural, al mismo tiempo que difundían técnicas apropiadas y alfabetizaban a los aldeanos pobres.

Fuente: INRULED, 2001.

4. Observaciones finales

Satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones rurales de los países en desarrollo es ciertamente un reto importante para lograr la Educación para todos (EPT): Ahora también se reconoce que es un prerequisite para la transformación rural y la mejora general de la vida rural. Consecuentemente, la provisión de educación básica en las áreas rurales requiere y merece mucho más atención, esfuerzos y recursos que los que reciben actualmente. Esta contribución ha tratado de

explorar los principales aspectos de este reto y también revisar algunas de las iniciativas recientes y en curso que podrían mostrar el camino a seguir.

Si bien las autoridades educacionales de cada país tienen la responsabilidad primera de la gestión del sistema de educación, la activa cooperación de numerosos socios dentro y fuera del gobierno es necesaria para expandir y mejorar el alcance de las oportunidades de educación en la escala requerida en las áreas rurales. Obviamente, este esfuerzo apela a un apoyo fuerte y continuo a nivel político, aunque es necesario que la acción ocurra en todas y cada una de las comunidades rurales. Muchas experiencias sugieren que la comunidad local es un asociado esencial en la definición de las necesidades básicas de sus miembros y en la creación y el mantenimiento de programas y actividades de educación básica en las áreas rurales. Las comunidades rurales a menudo pueden ofrecer recursos humanos, materiales e intelectuales significativos. Una vez que se movilizan estos recursos y se aporta apoyo y dirección adecuados, las comunidades rurales y sus miembros pueden convertirse en beneficiarios y actores importantes en la provisión de educación básica y en la transformación del espacio rural.

Bibliografía

- Ahmed, M. *et al.* 1991. *Basic education and national development; lessons from China and India*, New York, UNICEF.
- Ahmed, M.; C. Chabbott; A. Joshi; R. Pande. 1993. *Primary education for all: learning from the BRAC experience – a case study*, Washington DC, ABEL/USAID, Rockefeller Foundation, UNICEF.
- Atchoarena, D. 1999. *Researching literacy; programmes for young adults (Burkina Faso, Guinea, Mali)*, Paris, IIEP-UNESCO.
- Balizet, D. 2001. *Étude sur la formation et développement rural au Sénégal: état des lieux et perspectives*, Centre africain d'études supérieures en gestion (mimeo), IIEP-UNESCO.
- Bellamy, C. 2001. *The state of the world's children 2001*, New York, UNICEF.
- Carm, E.; L.N. Berryman. 2001. *Distance basic education in Lao P.D.R.* Final project evaluation of UNESCO project 504/LAO/12, Paris, UNESCO.
- Carr-Hill, R; E. Peart. 2002. *Study on education for nomads and pastoralists in Eastern Africa*, Paris, IIEP-UNESCO. [Borrador].
- Carron, G.; T.N. Châu. 1996. *The quality of primary schools in different development contexts*, Paris, IIEP-UNESCO.
- Casassus, J. *et al.* 2000. *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Segundo informe*, Santiago (Chile), UNESCO.
- Center for Public Opinion Studies and Forecasts. 2001. *Monitoring learning achievements: National survey of primary education quality*, Bishkek, Kyrgyzstan Ministry of Education and Culture.
- Emiliani, M.; L. Gasperini. 2002. *Compendium of experiences of Italian NGOs in basic education*, Rome, FAO. [Borrador].
- Coombs, P.H.; M. Ahmed. 1974. *Attacking rural poverty, how non-formal education can help*, Washington DC, World Bank.
- De Haan, A.; M. Lipton. 1999. "Poverty in emerging Asia: progress,

- setbacks, and log-jams”, *Asian Development Review*, vol. 16, n.º 2, pp. 135-176.
- Easton, P. (Ed.) *et al.* 1998. *Décentralisation, autonomisation et construction des capacités locales au Sahel. Résultats de l'étude PADLOS-Education*, Paris, Club du Sahel/OECD; CILSS.
- El Bouazzaoui, H. 2001. *Initiatives destinées aux enfants et jeunes exclus de l'école formelle. Communication au premier Séminaire national : Éducation non formelle : bilan et perspectives*, Royaume du Maroc, ministère de l'Éducation nationale, Rabat. 26 et 27 Février 2001.
- FAO. 2001. *A compendium of FAO's experience in basic education: all for education and food for all*, Rome, FAO (disponible también en: www.fao.org/sd/index_en.htm).
- FAO. 2002. *The state of food and agriculture, 2002*, Rome, FAO.
- FAO Regional Office for Asia and the Pacific. 2002. *Case study on education opportunities for hill tribes in northern Thailand: implications for sustainable rural development*, Bangkok, FAO.
- Gasparini, L.; C. Maguire. 2001. *Targeting the rural poor: the role of education and training*, Rome, FAO.
- Gasparini, L. 2000. *The Cuban education system: lessons and dilemmas*, Washington DC, World Bank.
- Govinda, R; N.V. Varghese. 1993. *Quality of primary schooling in India: a case study of Madhya Pradesh*, Paris, IIEP-UNESCO.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2001. *Rural Poverty Report 2001*, Rome, IFAD.
- INRULED (International Research and Training Centre for Rural Education). 2001. *Education for rural transformation: towards a policy framework*, Beijing, INRULED/UNESCO.
- Inter-Agency Commission (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank) for the World Conference on Education for All. March 1990. *World Declaration on Education for All and Framework of Action to Meet Basic Learning Needs*, New York, UNICEF. Versión española: Comisión Interagencial (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Marzo de 1990. *Declaración mundial sobre*

educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, Nueva York, UNICEF.

Janke, C. 2001. *Food and Education: background considerations for policy and programming*, Catholic Relief Services.

Lauglo, J. 2001. *Engaging with adults. The case for increased support to adult basic education in sub-Saharan Africa*, Washington DC, World Bank.

Ma Peifang. 2001. *Education for agricultural, rural development and food security in China*, Bangkok, FAO. [Borrador].

Maroc, ministère de l'Éducation nationale. 2001. *L'école de la deuxième chance*, Rabat, ministère de l'Éducation.

Moulton, J. 2001. *Improving education in rural areas: guidance for rural development specialists*, Washington DC, World Bank. [Borrador].

Monitoring Learning Achievement (MLA) Project. 2002. *Urban/rural disparities*, Paris, UNESCO (mimeo).

Oxenham, J. et al. 2001. *Strengthening livelihoods with literacy*, Bonn, German Adult Education Association. [Borrador].

Reddy, B.S. 2001. *Education and rural development in rural India*, Paris, IIEP-UNESCO.

Republic of Uzbekistan, Ministry of Public Education. 2000. *A survey on monitoring of learning achievements*, Tashkent, Ministry of Public Education. [Borrador].

Ross, K.N. (Ed.). 1998-2001. *The quality of education: some policy suggestions based on a survey of schools*. SACMEQ Policy Research series: reports n.º 1 Mauritius, n.º 2 Namibia, n.º 3 Zimbabwe, n.º 4 Zanzibar, n.º 5 Zambia, n.º 6 Kenya, n.º 7 Malawi, Paris, IIEP-UNESCO.

Ross, K.; R. Levacic (Eds.). 1999. *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*, Paris, IIEP-UNESCO. Disponible también en español: *Asignación de recursos a la educación basada en necesidades utilizando fórmulas de financiación de las escuelas*, París, IIEP-UNESCO, 2001.

Rugh, A., Bossert, H. 1998. "Escuela Nueva in Colombia", *Involving*

communities: participation in the delivery of education programs, Washington DC, ABEL/USAID.

Sange Agency. 1999. *Monitoring learning achievements of primary school students in Kazakhstan*, Almaty, Government of Kazakhstan.

Somtrakool, K. 2001. *The change from agriculture education to education for rural development and food security in Thailand*, Bangkok, FAO. [Borrador].

Sweetser, A. 1999. *Lessons from the BRAC Non-Formal Primary Education Program*, Washington DC, ABEL/USAID.

The Economist. 2002. “Banana Skins – The Children of the plantations”, 25 April.

UNDP. 2001. *Human development report 2001*, New York, UNDP.

UNESCO. 1995. *The children of the Nile*, Paris, UNESCO (Making it work, Innovations Series n.º 9).

UNESCO. 1997. *In the green desert*, Paris, UNESCO (Making it work, Innovations Series, n.º 12).

UNESCO. 1999. *Learning for life*, Paris, UNESCO (Innovations for Youth Series, n.º 2).

UNESCO. 2000a. *Statistical document*, World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.

UNESCO. 2000b. *Global synthesis*. World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.

UNESCO. 2000c. *Thematic studies*. World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.

UNESCO. 2000d. *Final report*. World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.

UNESCO. 2000e. *Dakar Framework for Action*. World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.

UNESCO. 2000f. *Meeting special/diverse education needs: making inclusive education a reality*. Issues paper for World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.

UNESCO. 2000g. *World Education Report*, Paris, UNESCO.

- UNESCO. 2001a. *Making knowledge work*, Paris, UNESCO (Innovations for youth series, n.º 5).
- UNESCO. 2001b. *Education in situations of emergency and crisis: challenges for the new century*. Thematic study for the World Education Forum, Dakar, 2000, Paris, UNESCO.
- UNESCO. 2002. *Education today*, n.º 1, Paris, UNESCO (Newsletter).
- UNESCO-WFP (World Food Programme). (s.d.). *Defeating hunger and ignorance. Food aid for the education of girls and women*, Paris, UNESCO.
- UNICEF. 2002. *The State of the world's children 2002*, New York, UNICEF.
- World Bank. 1999. *Gender, growth and poverty reduction*, Washington DC, World Bank (Technical Paper n.º 428).
- World Bank, Basic Education Cluster. 2000a. *Effective schooling in rural Africa. Project report 1*, Washington DC, World Bank.
- World Bank. 2000b. *Effective schooling in rural Africa. Case study briefs*, Washington DC, World Bank.
- World Bank. 2000c. *Effective schooling in rural communities. Key topics*, Washington DC, World Bank.
- World Food Programme. 2001a. *School feeding works for girls' education*, Rome, WFP.
- World Food Programme. 2001b. *School feeding baseline survey*, Rome, WFP.
- World Food Programme. Undated. *Girls on the front line: take-home rations for girls' education*, Rome, WFP.