

Capítulo VI

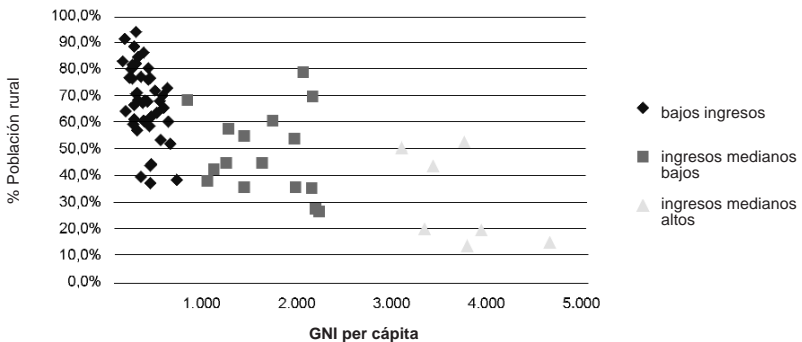
Principales hallazgos e implicaciones para la política y el apoyo de los proveedores de fondos

*David Atchoarena con Lavinia Gasperini,
Michael Lakin y Charles Maguire*

1. Volver a las cuestiones contextuales: la disminución del apoyo al área rural

Durante los últimos años, las estrategias de reducción de la pobreza han hecho su reaparición, tanto a nivel nacional como entre los organismos proveedores de fondos. Sin embargo, la dimensión rural de la pobreza no ha sido plenamente reconocida. En los países, los pobres todavía se concentran en áreas rurales. Según las proyecciones disponibles, la pobreza seguirá siendo principalmente rural hasta 2025. Más allá de la pobreza, lo que hay es una amplia reflexión sobre el subdesarrollo que sigue correlacionado con la ruralidad. Los países rurales son también países afectados por la pobreza.

Gráfico 1. Ingreso Nacional Bruto per cápita (en US\$) según el porcentaje de la población rural, 1999



País de bajos ingresos: el INB per cápita es de US\$ 745 ó menos.

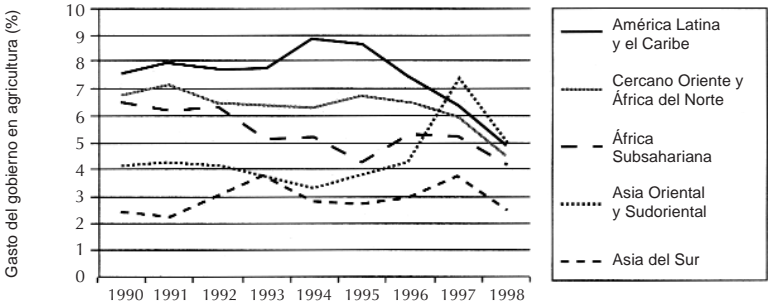
País de ingresos medianos bajos: el INB per cápita está entre US\$ 745 y US\$ 2.975.

Países de ingresos medianos altos: el INB per cápita está entre US\$ 2.975 y US\$ 9.205.

Fuentes: Banco Mundial (para los datos sobre el Ingreso Nacional Bruto).
Secretariado de las Naciones Unidas (para los datos sobre población).

La situación global de pobreza sigue siendo crítica en la medida en que las áreas rurales siguen sufriendo de una inadecuada asignación de recursos, ya se trate de los presupuestos nacionales o de la ayuda internacional. A pesar del significativo desarrollo de la economía rural no agrícola, la agricultura sigue siendo el principal sector económico rural y es el más importante proveedor de empleo rural. La investigación econométrica reciente confirma que la agricultura es una “locomotora clave” para la reducción de la pobreza. Sin embargo, el gasto público en agricultura disminuyó durante la década de los noventa en los países en desarrollo.

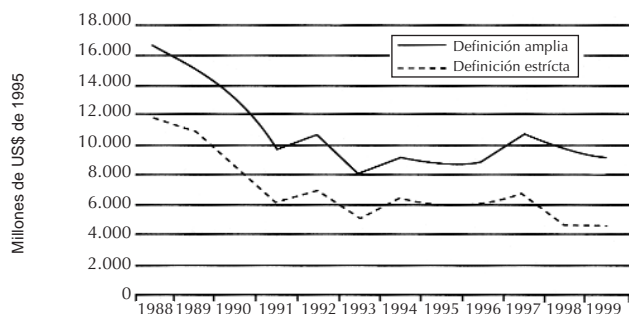
Gráfico 2. Gasto del gobierno en agricultura como parte del gasto total



Fuente: FAO, 2002a.

Esta falta de apoyo a la agricultura se complica a nivel nacional por la disminución de la financiación externa al sector.

Gráfico 3. Compromisos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) para la agricultura de 1988 a 1999



Nota: La definición estricta de 'agricultura' incluye la producción agrícola y ganadera, tierra y agua, insumos y servicios agrícolas, pesca y silvicultura. La definición amplia incluye todos los elementos de la definición estricta, así como investigación, capacitación y extensión, fabricación de insumos agrícolas, protección del medio ambiente, agroindustrias, desarrollo e infraestructura rurales, así como desarrollo regional y de cuencas hidrográficas.

El gráfico muestra la evolución de la ayuda externa en condiciones concesionarias a la agricultura de 1988 a 1999 a precios de 1995. Las cifras representan los compromisos contraídos por los proveedores de fondos, que muestran una disminución drástica de la AOD durante este período. La disminución es más pronunciada para la definición estricta de 'sector agrícola'. La disminución de los flujos de fondos concesionarios en relación con la definición amplia de 'sector agrícola' se ha detenido, debido principalmente al mayor peso de la protección del medio ambiente, la investigación, la extensión y la capacitación, y el desarrollo y la infraestructura rurales en los flujos totales de fondos en condiciones concesionarias destinados a la agricultura.

Fuente: FAO, 2000b.

La evolución de la parte de la agricultura en el préstamo total del Banco mundial ilustra aún más esta tendencia. Mientras que el sector representaba cerca del 31% del préstamo total en el período 1979-1981, esta parte disminuyó a menos del 10% en 2000 y 2001. Durante los últimos años la caída fue particularmente notable, como lo indica el 30% de reducción de los préstamos en los períodos 1996-1998 y 1999-2001.

Se podría objetar y señalar que la agricultura *no es* la única característica de las áreas rurales, especialmente cuando se toma en cuenta el rápido crecimiento de las actividades y el empleo no agrícolas. Pero tener en cuenta el desarrollo rural como un todo no mejora mucho el panorama. No existen series temporales de datos para los préstamos al área rural, otra ilustración de la falta de monitoreo adecuado. La información disponible para 1999-2001 muestra que el

Banco Mundial asignó el 25% de su préstamo total al área rural en ese período, lo que corresponde a un promedio de US\$ 5 mil millones por año. Comparado con el período 1998-1999, el préstamo rural en 2000 disminuyó en US\$ 2 mil millones –pasando de 3,5 a 1,5 mil millones–, representando en términos relativos una disminución del 12% del préstamo total a 9,8%. El Banco Mundial reconoce que esta distribución espacial de fondos no está en consonancia con la amplitud y magnitud de la pobreza (World Bank, 2002).

Es necesario agregar que cuando el apoyo de los proveedores de fondos al desarrollo rural es inadecuado, o incluso disminuye, la distorsión en los mercados mundiales agrava aún más la sostenibilidad de los sistemas agrícolas en los países afectados por la pobreza. Una preocupación especial está relacionada con los subsidios continuos que los gobiernos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) brinda a sus agricultores. Se estima que este flujo financiero representa alrededor de US\$ 1 mil millones **diarios** (*The Economist*, 2 February 2002).

Es interesante comparar estos niveles de subsidios con los US\$ 5 mil millones **anuales** del apoyo *mediante subsidios de la comunidad internacional al desarrollo rural* por medio del *Banco Mundial*.

No es sorprendente que no exista ninguna relación entre el porcentaje de la población rural y el nivel de apoyo externo per cápita que se ha recibido. Cada vez más se reconoce que existe una gran brecha entre el *creciente reconocimiento* de la dimensión rural de la pobreza y el subdesarrollo y el *declinante apoyo* a la agricultura y el desarrollo rural, en general. El hecho de que la parte de la ayuda asignada al desarrollo rural haya sido pequeña y declinante durante la década de los noventa se agrava por la *disminución global* del volumen de la asistencia al desarrollo. Además, países con grandes poblaciones rurales han recibido relativamente poca ayuda externa. Para tomar dos ejemplos comparables, China e India, que juntas representan un tercio de la población en situación de extrema pobreza (en su mayoría en las áreas rurales), ambos recibieron un monto total de ayuda inferior a US\$ 2 per cápita en 1998, a pesar de que ambos países gozan de una buena reputación en el uso de la ayuda para reducir la pobreza. Parece que la ayuda tiende a ir a los países con niveles relativamente bajos de pobreza o con políticas que no son rentables para atender a los pobres.

El Banco Mundial reconoce que asigna menos recursos –por afectación por la pobreza o por persona rural– a los países de bajos ingresos que a los de altos ingresos. Incluso en el seno de los países, las áreas rurales en situación de mayor “dificultad” generalmente obtienen menos apoyo. Por ejemplo, el Banco Mundial indica que en la India su nivel de intervención –por persona afectada por la pobreza– en las áreas rurales es cinco veces más alta en los cuatro estados más ricos que en los cuatro más pobres.

Sin embargo, si bien la pauta de subinversión global en las áreas rurales es clara, los datos disponibles indican que los gastos en educación y la ayuda a la educación no se pueden atribuir fácilmente en función de la variable rural/urbano. Por consiguiente, no es posible documentar las tendencias del gasto total en educación asignado a las áreas rurales. Esta carencia en el sistema de información dificulta cualquier intento de monitorear las políticas educacionales focalizadas espacialmente.

2. Principales hallazgos

2.1 *Nuevas oportunidades para el desarrollo rural*

A pesar de los muchos reveses que han limitado el desarrollo rural y del fracaso de las estrategias pasadas –incluyendo el enfoque denominado ‘desarrollo rural integrado’–, aparecen nuevas oportunidades a la luz del nuevo marco de referencia sobre el desarrollo focalizado en la pobreza. En particular, se ha puesto mucha esperanza en la iniciativa *Países Pobres muy Endeudados* (PPME) del Banco Mundial y el FMI, así como en los *Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Más allá de la inyección de mayores recursos a las áreas rurales, se espera que estos procesos se beneficiarán y, al mismo tiempo, generarán iniciativas impulsadas cada vez más por las comunidades y la coordinación entre los organismos proveedores de fondos. A nivel regional, la Nueva Alianza para el Desarrollo Económico [*New Partnership for Economic Development* – NEPAD] entre los dirigentes africanos, también podría constituir la médula de renovadas políticas de intervención en las áreas rurales.

Mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales presenta un reto clave para el progreso de la educación. Mejorar la educación es un

derecho fundamental, pero si en las áreas deprimidas y estancadas donde no hay oportunidades de empleo se la aborda aisladamente de otras inversiones sociales y económicas, es probable que acelere la emigración hacia las ciudades.

La necesidad de respuestas intersectoriales es, una vez más, ampliamente reconocida. Pero sabemos que la implementación de las intervenciones intersectoriales es compleja, especialmente cuando se dirige centralmente. A menudo surgen problemas de coordinación cuando se delegan subcomponentes de implementación a los ministerios de línea, que tienen sus propios programas. La experiencia muestra que, una vez desagregada a nivel local, es probable que la implementación aparezca mucho más simple, en parte como resultado de una comunicación más fácil entre los diversos actores interesados. En otras palabras, es probable que las actuales pautas y tendencias de descentralización eliminen algunos de los obstáculos que hicieron fracasar el enfoque anterior de desarrollo rural integrado. De esta manera, la descentralización podría convertirse en un *mecanismo clave* para transformar las áreas rurales. En particular, la descentralización del poder a órganos políticos subnacionales, como ya está sucediendo en muchos países en desarrollo, contribuye a la apropiación y legitimación a nivel local, en oposición a los procesos anteriores que eran puramente administrativos: los servicios públicos locales eran manejados por administradores designados desde el centro.

Hasta cierto punto, el impacto del nuevo contexto de ayuda —en términos de movilización, coordinación y asignación—, dependerá de la política económica nacional que incide sobre las áreas rurales. *¿Cambiará ésta o se mantendrá el status quo?* A menudo se considera que las áreas rurales están “políticamente marginadas”, pues los pobres de las áreas rurales tienen poca capacidad para influir sobre la formulación de política y su implementación. Generalmente se afirma que la elite urbana, apoyada a veces por aliados constituidos por los agricultores más acomodados, controla el poder político y económico en su propio beneficio. Por consiguiente, y hasta cierto punto, se produce un “impasse” o callejón sin salida debido a una deliberada asignación de recursos inadecuada. Esta pauta está documentada empíricamente en muchos países en desarrollo de bajos ingresos donde si bien la agricultura contribuye a la formación del conjunto del

producto interno bruto (PIB), las áreas rurales sólo reciben una parte marginal de la inversión pública.

A su vez, los bajos niveles educativos y las débiles capacidades para emprender acciones colectivas contribuyen a mantener la distorsión que beneficia al sector urbano. Por tanto, las políticas de educación y formación para las áreas rurales deberían también ser vistas como mecanismos de construcción de ciudadanía, que refuerzan la capacidad de los pobres de las áreas rurales para tener acceso y analizar la información, expresar sus opiniones en debates públicos y posiblemente establecer alianzas estratégicas con otros miembros de la comunidad, incluso en las áreas urbanas. Los nuevos contextos institucionales y políticos, especialmente la creciente democratización y descentralización, deberían contribuir finalmente a reducir la distorsión que beneficia al sector urbano.

2.2 Educación básica

El carácter central de la educación básica para el desarrollo rural se reconoce ampliamente en la actualidad. La carencia de oportunidades de educación básica es tanto un factor contribuyente como un efecto de la pobreza rural en los países de bajos ingresos.

Incluso cuando se dispone de escuelas, diversos obstáculos económicos y sociales impiden que algunos niños –especialmente niñas– se matriculen. El costo de oportunidad de la escolarización es uno de los principales obstáculos para las familias pobres, que cuentan con el trabajo y los ingresos de sus hijos.

En términos generales, los niños y los adultos de las áreas rurales –la mayoría de los cuales están afectados por la pobreza– tienen muy limitadas oportunidades de obtener una educación básica que los ayude a “liberarse” del círculo vicioso de la pobreza. Muchos niños de las áreas rurales nunca frecuentan una escuela; muchos de los que se matriculan no concluyen el ciclo primario e incluso entre quienes lo completan, muchos egresan de la escuela escasamente alfabetizados. Si existen, las escuelas rurales de las áreas remotas a menudo necesitan ser reparadas, están pobremente equipadas y dotadas de un personal inadecuadamente formado y de profesores insuficientemente pagados.

El currículo y algunas veces la lengua de instrucción no están adaptados a las condiciones locales. Por tanto, “el aprendizaje escolar” puede dar la impresión de ser muy poco pertinente para los niños del medio rural en relación con sus necesidades más inmediatas de supervivencia. A menudo, los programas dirigidos a los adolescentes y los adultos de las áreas rurales no están bien estructurados, ni bien adaptados a las necesidades locales de aprendizaje, y dependen de un personal no capacitado o inadecuadamente formado, e insuficientemente pagado.

La focalización aparece como una cuestión crucial, ya que los programas existentes en las áreas rurales se concentran en varios grupos en situación de riesgo. Considerando la importancia de la fuerza de trabajo juvenil en las áreas rurales afectadas por la pobreza, los niños que trabajan constituyen un grupo amplio y heterogéneo, a quienes las escuelas generalmente no atienden. Las minorías étnicas de las áreas rurales, las poblaciones nómadas y de áreas remotas, que son insuficientemente atendidas por el sistema escolar, también necesitan medidas especiales para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Los refugiados y las personas internamente desplazadas (PID) constituyen otro grupo objetivo que se encuentra en las áreas rurales de un gran número de países. Los niños y adultos con discapacidades forman una categoría transversal, cuyas necesidades de aprendizaje no se satisfacen bien o simplemente no se satisfacen, especialmente en las áreas rurales. Estos educandos afrontan la exclusión de los programas de educación básica debido a deficiencias físicas, mentales o comportamentales, o a causa de actitudes negativas en relación con sus problemas.

Finalmente, los adultos analfabetos y otros con competencias insuficientes de alfabetización y aritmética básica constituyen un grupo objetivo enorme para la educación básica de adultos (EBA), que es dejado en gran medida a los proveedores no gubernamentales con relativamente poca financiación o control del gobierno.

A pesar de la escasez que existe actualmente en la provisión de educación básica en las áreas rurales y de la insuficiencia crónica de los recursos que se le asignan, se están realizando progresos, ya que muchos países prosiguen sus esfuerzos para expandir su cobertura y mejorar su calidad.

2.3 *Desarrollo de competencias y mercados de trabajo rurales*

El papel del sector rural en el crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza no siempre se reconoce fácilmente. En particular, los sistemas nacionales de formación se concentran generalmente en las ocupaciones industriales y de servicios.

Además, el denominado ‘sistema de educación agraria’ frecuentemente se encuentra en malas condiciones. Asimismo, como ya se indicó, en la mayoría de los países este sistema no existe. Las competencias para los mercados rurales las ofrecen una gran diversidad de proveedores públicos y privados. En el sector público, en la mayoría de los casos las instituciones forman parte de diversos ministerios y organismos públicos, a menudo sin una coordinación global clara.

La necesidad de reconsiderar las cuestiones relativas al desarrollo de competencias en las áreas rurales está relacionada con la transformación de los mercados de trabajo rurales. La agricultura no es la única fuente de trabajo e ingreso de la población rural.

El empleo rural no agrícola tiende a florecer en las áreas rurales dinámicas. Sin embargo, las áreas rurales deprimidas tienden a apoyarse mucho en el ingreso no agrícola como una respuesta al nivel de ingreso agrícola bajo y estancado. Esta diversificación de la actividad y el ingreso desempeña un papel importante en el mejoramiento de las condiciones de subsistencia de los pobres de las áreas rurales.

Hay consenso en que la educación es un *factor determinante* en el acceso al empleo no agrícola y para el tipo de empleo no agrícola accesible. Mientras que las personas con bajos niveles de educación se encuentran en los empleos de bajo nivel de calificación, quienes tienen altos niveles de educación pueden tener acceso a puestos mejor pagados y más calificados.

En general, el aparato gubernamental cubre adecuadamente la adquisición de competencias para los empleos no agrícolas. Los ministerios de educación y trabajo generalmente están orientados hacia

el sector urbano, mientras que los de agricultura todavía están preocupados principalmente de ocupaciones y formación relacionadas con la agricultura.

Afrontar la brecha de competencias en las áreas rurales requerirá la ampliación del alcance de las políticas de formación más allá de la agricultura y la oferta de formación multisectorial, incluyendo a las ONG y el sector privado.

2.4 Educación superior agraria

La educación superior agraria (ESA) afronta una grave crisis de transición. Las fuerzas que moldean la transformación de la ESA han cambiado la composición del cuerpo estudiantil así como de los programas ofrecidos y el proceso de aprendizaje.

Las instituciones de ESA que han sido capaces de enfrentar las necesidades y contextos cambiantes son aquéllas que emprendieron una profunda reforma que a veces condujo a una ampliación de las disciplinas y a una reducción del componente agrícola de sus ofertas (cultivos y producción animal).

El cambio más significativo y elocuente en las instituciones de educación superior agraria es probablemente la redefinición de su misión. Por consiguiente, las instituciones de ESA se están convirtiendo en instituciones con objetivos múltiples, que atienden las necesidades de conocimientos y competencias de la economía rural. En efecto, las instituciones innovadoras de ESA a menudo consideran que es imperativo servir de agentes de cambio. Consecuentemente, tienden a convertirse en más empresariales, más sensibles a las necesidades de los educandos de las áreas rurales, más dedicadas a las actividades destinadas al gran público y más interesadas en la comunidad.

Como parte de este reto, las instituciones de ESA utilizan métodos de planificación estratégica para analizar las oportunidades económicas y las necesidades educacionales de su región, articular una visión de su futuro y definir objetivos de desarrollo.

Sin embargo, la experiencia muestra que a pesar del gran progreso realizado, la mayoría de las instituciones encuentran que el proceso de

ajuste y reorganización es difícil, si no doloroso. El cambio es a veces lento, demanda mucho tiempo y algunas personas le oponen resistencia.

2.5 Apoyo de los proveedores de fondos

Brindar Educación para Todos (EPT) en los países de bajos ingresos es, ciertamente, una tarea para la cual hay una gran necesidad de asistencia externa. La educación superior en las áreas rurales podría ser financiada como un componente del desarrollo rural o como parte del sector educación y formación. Desafortunadamente, no ha recibido una atención adecuada de parte de los organismos proveedores de fondos en ninguna de estas modalidades.

Con algunas excepciones, la ayuda asignada para el desarrollo de la educación no ha comportado mayores cambios en las áreas rurales afectadas por la pobreza. Esto se podría deber parcialmente al cambio ocurrido en años recientes al pasar de la financiación de proyectos al apoyo a programas o a sectores, lo que deja una amplia libertad en la toma de decisiones sobre las asignaciones específicas a los gobiernos beneficiarios, a menudo orientados por un sesgo que beneficia al sector urbano. También podría reflejar las preocupaciones de los organismos proveedores de fondos (o del gobierno) sobre el contenido, pertinencia y rendimiento de los programas de educación básica, especialmente de los destinados a los adultos. Ha habido insatisfacción con los resultados de algunas campañas de alfabetización y la retención de las competencias en alfabetización ha sido objeto de preocupación. Sin embargo, el panorama no es totalmente sombrío: por ejemplo, el Banco Mundial prestó unos US\$ 8,7 mil millones destinados a proyectos educacionales “con un componente rural” en 43 países durante 10 años hasta 1999.

Además del nivel de inversión en educación en las áreas rurales, hay otras preocupaciones relacionadas con la eficacia de los mecanismos de ayuda. El principal procedimiento utilizado para hacer efectivo el apoyo a la educación básica cambió en el transcurso de los años. La financiación e implementación de proyectos fue durante mucho tiempo la modalidad dominante de intervención de los organismos proveedores de fondos. Durante los últimos años, los organismos han optado por un método más integrado, a saber, el

Enfoque Sectorial (ES) [*Sector-Wide Approach*]. El modelo ES presta mayor atención a la integración de los organismos y el gobierno, y trata de lograr una mejor coordinación de los socios del desarrollo. Concentrado en los resultados y las estrategias, supone una asignación menos rígida de los fondos de los organismos.

En la educación, se espera que el ES mejore el contexto de política, presupuestario e institucional en que se ofertan los servicios. Finalmente, esto debería mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de la educación.

Pero los beneficios potenciales de los ES para el desarrollo rural no son tan claros. A diferencia de la educación, el desarrollo rural no es un sector y no está bajo la responsabilidad de un ministerio de línea. Aunque los últimos cambios reflejan la emergencia del apoyo presupuestario directo, se teme que el hincapié en mecanismos de coordinación entre los organismos proveedores de fondos y la asignación de fondos para el desarrollo basados en los sectores puedan conducir a una inadecuada consideración del desarrollo rural. Los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP) podrían brindar la vía para superar este riesgo.

3. Implicaciones de política

3.1 Concentración en la política

Es necesario situar el apoyo a la educación en las áreas rurales afectadas por la pobreza en el contexto más amplio del desarrollo rural y promover enfoques multisectoriales diseñados e implementados con un alto nivel de participación de la comunidad. En el mediano y largo plazos, es probable que las respuestas únicamente educacionales fracasen. Por consiguiente, es necesario posibilitar la inversión pública y los procesos de crecimiento en las áreas rurales para lograr un desarrollo educacional sostenible.

Teniendo en cuenta el papel del empleo y el ingreso no agrícola en la reducción de la pobreza, las políticas de desarrollo rural deben incluir la provisión de incentivos para diversificar el empleo más allá de la economía agrícola.

En el contexto de una creciente descentralización, es necesario fortalecer las capacidades institucionales locales dada la insuficiente capacidad mostrada por los gobiernos en los países de bajos ingresos. Además, las nuevas formas de ayuda –tales como los DERP y el apoyo presupuestario–, requieren efectivamente de capacidades institucionales adecuadas, incluso a nivel local. Por consiguiente, es necesario que los organismos proveedores de fondos brinden más atención a las instituciones a nivel local.

Es posible que el marco de política tenga que tener en cuenta la dimensión local. La experiencia de los países de la OCDE y más particularmente de la Unión Europea, sugiere que las políticas regionales pueden contribuir a promover inversiones y, finalmente, el desarrollo de las áreas más remotas. Este enfoque podría ser especialmente necesario para dar prioridad a la inversión pública en el marco de los DERP.

3.2 La educación básica en las áreas rurales en políticas focalizadas e integradas

El alcance de la política y la voluntad política constituyen, probablemente, las variables más importantes para acelerar el progreso de la educación en las áreas rurales. Asimismo, más allá de la preocupación por la creación del capital humano en las áreas rurales, los gobiernos deben reconocer y promover la Educación Primaria Universal (EPU) como un derecho del niño.

En ese contexto, el programa para mejorar la oferta de educación básica en las áreas rurales debe tener un propósito que va más allá de la simple superación de las desigualdades urbano-rurales existentes actualmente para pasar a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población rural tan eficiente, eficaz y equitativamente como sea posible. Se requiere cierta combinación de programas de educación formal y no formal, así como diferentes oportunidades de educación informal para el aprendizaje a lo largo de toda la vida (por ej., periódicos rurales, bibliotecas y asociaciones de mujeres).

Para atraer y retener a los educandos y satisfacer realmente sus necesidades debe haber un compromiso simultáneo a fin de mejorar la calidad y la pertinencia de los programas de educación básica. En

muchos casos, esto permitirá diseñar y dirigir los programas en estrecha armonía con otras actividades de desarrollo (salud, seguridad alimentaria, producción agrícola, etc.) organizadas en las áreas rurales interesadas, para asegurar que los educandos puedan utilizar convenientemente sus conocimientos y competencias.

Expandir la matrícula escolar de las niñas es un objetivo prioritario para muchos gobiernos y para la comunidad internacional. Aumentar la *proporción de niñas* matriculadas, así como su número –tendiendo así hacia una mayor equidad hombre/mujer en la escuela– a menudo requiere medidas especiales para inducir a los padres para que matriculen a sus hijas y las mantengan en la escuela. Las raciones de alimentos para llevar a casa, por ejemplo, han probado ser eficaces para impulsar la matrícula y la asistencia de las niñas.

Cada vez se reconoce más que los primeros años de vida de un niño son sumamente importantes para el desarrollo personal. Por consiguiente, programas de desarrollo de la primera infancia (PDPI) bien concebidos deben tener un lugar en la provisión global de educación básica de un país.

Los ajustes locales para lograr la escolarización (por ej., los horarios escolares) a veces pueden abrir las puertas a estos niños. Ciertamente, ofrecer a los niños que trabajan una alternativa a la escolarización convencional requiere más planificación y esfuerzos, pero se pueden lograr buenos resultados.

Los esfuerzos destinados a expandir los programas de educación básica para atender más educandos deben acompañarse de medidas que aseguren que el contenido, la calidad y las modalidades de oferta de los programas satisfagan realmente las necesidades de los educandos. Ciertamente, el profesor es un factor clave, así como es esencial que el currículo sea pertinente para satisfacer las necesidades del educando y sus intereses.

La utilización de la educación multigrado tiene grandes implicaciones para las áreas rurales con baja densidad poblacional. El uso eficaz de la enseñanza multigrado requiere material didáctico y apoyo adecuados, tales como textos y formación del personal docente (tanto previa como en servicio).

Los nuevos enfoques para la contextualización del contenido y la pedagogía ofrecen estimulantes opciones para mejorar la pertinencia. Los profesores deben esforzarse para que la educación sea interesante y pertinente para la población rural pobre mediante el uso apropiado de métodos de enseñanza-aprendizaje. Los niños deben desarrollar sus competencias cognitivas y no cognitivas. El currículo escolar debe ser significativo en relación con las situaciones de vida de los niños de las áreas rurales.

¿Cómo planificar, entonces, la educación básica en relación con el desarrollo rural? Se deben revisar la microplanificación y los sistemas de información para aprehender más adecuadamente los problemas y las tendencias en las áreas rurales. Promover el acceso de manera adecuada requiere datos confiables sobre los niños no escolarizados. Las áreas remotas y no escolarizadas a menudo no son adecuadamente cubiertas en las encuestas de los gobiernos.

Se necesita un monitoreo más eficaz de las actividades de educación básica en las áreas rurales. Actualmente se conoce poco acerca de qué educación se necesita, qué es lo que se ofrece y a quién. Eliminar las desigualdades urbano-rurales en la educación básica demanda una planificación detallada en todo el sistema de educación y formación. Sus componentes formales y no formales deben diseñarse y administrarse complementariamente 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.).

Focalizar la financiación ahí donde más se la necesita es ciertamente esencial, pero a menudo difícil de concretar debido a limitaciones burocráticas e intereses personales.

Una estrecha cooperación entre los profesores de educación básica es un prerequisite para lograr progresos significativos en las áreas rurales. Muchos actores participan, tanto gubernamentales (por ej., ministerios de educación, agricultura, desarrollo rural, salud, etc.) como no gubernamentales, que operan en varios niveles, desde el nacional hasta el local. Asimismo, la educación básica en las áreas rurales tiene como beneficiarios a diversas categorías de educandos.

Abordar esa complejidad requiere un esfuerzo flexible, pero determinado de parte de los gobiernos y sus asociados.

Generalmente se acepta que las alianzas institucionales son necesarias para lograr los objetivos de la EPT. Las alianzas entre el gobierno y las ONG son particularmente importantes en las áreas rurales, donde la mayor parte de las instituciones están ausentes. A menudo los gobiernos se apoyan en las ONG para ofrecer educación a los niños que son difíciles de atender.

Entre esas alianzas, un reto importante consiste en promover la apropiación de los programas de educación básica por parte de la comunidad, lo que contribuye a asegurar su pertinencia, sostenibilidad y eficacia, tanto en términos de rendimiento del aprendizaje como de contribución a otros objetivos del desarrollo rural.

3.3 Estrategias para el desarrollo de competencias

La política de formación para las áreas rurales debe recentrarse para tener en cuenta y beneficiarse de la más amplia reforma de la educación y formación técnica y profesional. En particular, principios tales como la vinculación de la educación y la experiencia en el mundo del trabajo deben aplicarse en el contexto rural más allá de la explotación agrícola. Por consiguiente, las escuelas profesionales en las áreas rurales deben participar más en diversas modalidades de cooperación con los empleadores para brindar formación en la empresa y servicios de obtención de empleo a los estudiantes, y también ofrecer educación continua y otros tipos de apoyo a las empresas.

Sin embargo, las zonas de las áreas rurales no son homogéneas. Es indispensable tratar de manera diferente las áreas rurales afectadas por la pobreza y las áreas ricas. En el primer caso, las estrategias para el desarrollo de las competencias deben apuntar a desarrollar las capacidades de los pobres del campo para tener acceso gradual a mejores empleos en el sector informal. En el segundo, la oferta de formación debe diversificarse e incluir el estímulo a los proveedores privados para que se interesen y participen a fin de responder a un mercado de trabajo rural en desarrollo.

El género es un factor importante en relación con el acceso al empleo y los ingresos no agrícolas. Las políticas específicas de formación destinadas a apoyar la participación de las mujeres en el empleo rural no agrícola deben tener en cuenta la dimensión de género a fin de asegurar que las mujeres no sean confinadas en las actividades no agrícolas menos calificadas y menos remuneradas.

Otra área en la que *se requiere intervención* tiene que ver con las respuestas basadas en la comunidad, que vinculan la oferta de formación con las necesidades básicas y las iniciativas locales de desarrollo. Aunque existe un amplio reconocimiento de los méritos de un enfoque semejante, los ejemplos concretos son todavía relativamente raros.

La financiación constituye un obstáculo importante para la promoción de la adquisición de competencias y lo es aún más en el caso de las áreas rurales, que a menudo están afectadas por la pobreza. El concepto de «alianzas financieras», como se ilustra en el caso de la creación de fondos para la formación, parece un medio prometedor para promover el desarrollo de la adquisición de competencias en las áreas rurales en un marco de referencia integrado, teniendo en cuenta vínculos funcionales entre las economías y los mercados de trabajo rurales y urbanos. Sin embargo, se requiere más experimentación para implementar programas de financiación innovadores a fin de financiar, de manera sostenible, el acceso a la formación de los pobres. Iniciativas recientemente emprendidas para apoyar la formación de los agricultores apuntan hacia nuevas direcciones que merecen ser exploradas más detalladamente.

3.4 Nuevas respuestas en el subsector de la educación superior, incluyendo a las instituciones de ESA

El creciente reconocimiento de la existencia de competencias esenciales para el mercado de trabajo motiva muchos cambios en las instituciones de ESA. Cada vez más se hace hincapié en el enfoque multidisciplinar de enseñanza como un intento para abordar mejor la compleja naturaleza de los problemas del desarrollo rural. Además, la búsqueda de mayor flexibilidad en la oferta conduce a reforzar una tendencia hacia la modularización.

El desarrollo de programas de experiencia laboral constituye una evolución importante en los sistemas de oferta. La integración de este principio en las universidades refleja un desplazamiento hacia la creciente profesionalización de los programas de ESA, así como una preocupación cada vez mayor por la empleabilidad de los graduados. Otra innovación significativa es la importancia que se asigna al aprender a aprender, incluyendo la creciente utilización de las *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC).

Los nuevos enfoques sobre la enseñanza y el aprendizaje en las instituciones de ESA reflejan la cada vez mayor importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida para asegurar que las personas se mantengan al día con las rápidas tendencias de cambio en los mercados y en la tecnología.

Los programas destinados al gran público pueden representar poderosos propulsores internos para promover el cambio institucional. También brindan oportunidades para diversificar la financiación y los vínculos con las comunidades y los productores rurales.

Promover nuevos empresarios también se convierte en un objetivo de las instituciones de ESA en un contexto en que los empleos rurales altamente calificados a menudo son insuficientes.

Entre las estrategias clave para reformar las instituciones de ESA tenemos:

- Ampliar la misión más allá de la agricultura para incorporar los problemas del desarrollo rural.
- Aumentar la flexibilidad en el currículo y la oferta.
- Instituir alianzas creativas con las empresas.
- Contribuir al desarrollo de la fuerza de trabajo en su comunidad.
- Convertirse en un centro rural de recursos en materia de tecnologías y mercados para las explotaciones agrícolas y los pequeños negocios.
- Promover el empresariado.
- Crear vínculos con el resto del mundo para construir conocimientos.
- Adoptar prácticas de gobernanza basadas en alianzas con actores externos y en métodos de planificación estratégica.

- Utilizar formas flexibles de gestión de personal.
- Diversificar las fuentes de financiación, especialmente mediante el aumento de las actividades generadoras de ingresos destinadas al gran público.

En un contexto en que las instituciones tienen generalmente un alto nivel de autonomía, esa transformación se debería facilitar gracias a la provisión de adecuadas consultas, incentivos y apoyo del gobierno.

3.5 Mejorar el apoyo de los proveedores de fondos

Los asociados externos deben ofrecer asistencia más concertada y eficaz para desarrollar la educación básica orientada hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en los países más pobres.

Un “tema recurrente y ubicuo” en todos los *Informes de Evaluación de la EPT en el año 2000* fue “la inadecuación de los recursos para satisfacer incluso las necesidades más elementales”. Esta denuncia y expresión de insatisfacción formulada por muchos países fue realizada para mostrar las desigualdades y los déficit en la provisión de educación básica. Ciertamente, la responsabilidad y el peso de la financiación de la educación recae fundamentalmente en cada gobierno, pero los gobiernos de los países de bajos ingresos no tienen los recursos necesarios para efectuar la tarea con sus propios medios en el futuro cercano. El *Marco de Acción de Dakar* (MAD) aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación aborda la escasez global de recursos en estos términos:

“Se estima que la realización de los objetivos de la Educación para Todos costará unos US\$ 8.000 millones anuales, lo cual exigirá un apoyo financiero complementario por parte de los países, así como una mayor asistencia al desarrollo y una reducción de la deuda por parte de los donantes bilaterales y multilaterales. Por eso, es esencial que los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones adopten nuevos compromisos firmes en el plano financiero” (UNESCO. 2000. *Marco de Acción de Dakar*, París, UNESCO, p. 10, par. 21).

Obviamente, este enunciado se aplica a la provisión general de educación básica *no sólo* en las áreas rurales. Sin embargo, dado que la mayoría de niños no escolarizados y adultos analfabetos viven en las áreas rurales, ahí es donde se requiere la mayor parte de los recursos adicionales. Considerando que los países ricos subsidian a sus agricultores con alrededor de US\$ 1 mil millones *diarios* (*The Economist*, 2 February 2002, p. 63), debería ser factible desde el punto de vista financiero obtener los US\$ 8 mil millones adicionales *anuales* requeridos de estos países y de las instituciones financieras internacionales.

Los aumentos propuestos en materia de asistencia al desarrollo para cubrir los compromisos asumidos en varios foros mundiales realizados durante la década de los noventa y hasta la actualidad podrían generar finalmente estos recursos adicionales. Entretanto, sin embargo, los asociados internacionales podrían mejorar efectivamente el impacto de su ayuda y financiación mediante préstamos para la educación, incluso en los niveles actuales, mediante la *coordinación* y la *focalización* de estos recursos de manera más eficaz para ayudar a corregir las desigualdades urbano-rurales y otras desigualdades. La financiación externa podría también garantizar útilmente ciertos costos de investigación y desarrollo para mejorar la oferta de educación básica en las áreas rurales. Además, dada las pruebas que muestran que cuando los gobiernos tienen políticas económicas razonables, “cuanto más pobre es el país, más eficaz es la ayuda para reducir la pobreza (*The Economist*, 16 March 2002, p. 74), los proveedores de fondos podrían reconsiderar qué países de bajos ingresos pueden hacer un mejor uso de la cooperación financiera y técnica. El diseño de proyectos de educación rural constituye un signo positivo del reconocimiento de la ruralidad por parte de los proveedores de fondos y los gobiernos de los países.

Recuadro 1. Proyecto de educación rural en Colombia

El Banco Mundial aprobó recientemente un préstamo de US\$ 20 millones para mejorar el acceso a una educación rural de calidad en Colombia. El préstamo apoyará la educación primaria, la descentralización y la formación de personal docente, beneficiando a unos 176.000 estudiantes de las áreas más pobres del país.

Una prioridad del Proyecto de Educación Rural en Colombia es fortalecer el acceso a una educación de calidad desde el nivel preescolar hasta el noveno grado. El grupo de beneficiarios está constituido por aproximadamente 176.000 niños y niñas de 10 departamentos.

El objetivo se perseguirá mediante programas educativos innovadores adecuados a las necesidades de las comunidades rurales y mediante el apoyo a la educación y formación del personal docente. Además, los proyectos locales se implementarán vinculando el aprendizaje con la productividad, así como con los sectores productivos en las diversas regiones del país mediante la creación de alianzas de los sectores público y privado a nivel local.

El préstamo, que constituye la primera etapa del apoyo al programa de educación rural del gobierno, fortalecerá la estrategia de descentralización educacional en curso mediante el aumento de la capacidad de las municipalidades para desarrollar sus propios planes de educación y mejorar la gestión escolar.

El proyecto también se concentrará en las comunidades indígenas, trabajando con sus consejos comunitarios territoriales o “cabildos”, así como con las poblaciones afrocolombianas.

Otras características del proyecto incluyen el apoyo a la educación técnica y el desarrollo de programas para promover la coexistencia pacífica mediante la promoción del gobierno democrático de las escuelas y el fortalecimiento de los vínculos entre la escuela y la comunidad.

Fuente: Extraído de un comunicado de prensa oficial del Banco Mundial redactado por Alejandra Viveros el 4/11/2000, LCF, External Affairs.

Se ha reconocido la necesidad de disponer de enfoques más coordinados, pero sólo recientemente se ha empezado a abordar la tarea. El Banco Mundial y otras instituciones intergubernamentales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la UNESCO están tratando de revivir el interés en la educación básica (incluyendo a los adultos) en las áreas rurales entre los organismos proveedores de fondos. El programa emblemático FAO-UNESCO sobre “Educación de la población rural” constituye una ilustración de esta tendencia.

Recuadro 2. Nuevo programa emblemático de educación de la población rural

El Departamento de Desarrollo Sostenible (SDD) de la FAO y la UNESCO invitan a los países miembros, a los organismos de las Naciones Unidas y a la sociedad civil a unirse en la creación de un programa mancomunado destinado a la “Educación de la Población Rural”.

Esta iniciativa se propone afrontar las desigualdades rural-urbanas, que constituyen una seria preocupación de los gobiernos y la comunidad internacional. Cerca del 70% de la población pobre vive en las áreas rurales. A pesar de que la educación básica es un derecho fundamental y un prerequisite esencial para reducir la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población rural y construir un mundo con seguridad alimentaria, el acceso de los niños a la educación en el área rural es aún mucho más bajo que en las áreas urbanas, el analfabetismo de los adultos es más elevado y la calidad de la educación más baja.

En este contexto, la FAO y la UNESCO están aunando esfuerzos para crear un nuevo programa emblemático en el marco de la iniciativa de la Educación para todos (EPT), focalizando su atención en la educación de la población rural. La asociación estará abierta a todos los países miembros comprometidos en trabajar individual y mancomunadamente en la promoción y facilitación de una educación básica de calidad para la población rural.

Los objetivos del programa emblemático son:

- promover la toma de conciencia sobre la importancia de la educación para la población rural como un paso decisivo para lograr los objetivos del milenio, consistentes en la erradicación de la extrema pobreza y el hambre

- lograr la educación primaria universal (<http://www.un.org/millenniumgoals/>)
- colmar la brecha que existe entre la educación urbana y la rural
- aumentar el acceso de la población rural a la educación básica
- mejorar la calidad de la educación básica en las áreas rurales
- fortalecer la capacidad nacional para planificar e implementar planes de educación básica para satisfacer las necesidades de aprendizaje de la población rural.

La iniciativa es un llamado a colaborar en la intensificación de la coordinación y los esfuerzos dirigidos a satisfacer las necesidades de educación de la población rural.

Fuente: FAO, 2002c.

Además de las posibles mejoras en el volumen y la coordinación de los recursos externos destinados a la educación básica en las áreas rurales, los asociados internacionales pueden ayudar a los países de muy diversas maneras. Por ejemplo, los diversos tipos de pericia y competencias técnicas requeridas para analizar la oferta de educación básica en las áreas rurales y adoptar medidas correctivas podrían no estar disponibles fácilmente en todos los países. Los asociados internacionales podrían ayudar organizando talleres de formación en los países, visitas de estudios a países con similares condiciones y problemas, así como otras actividades para compartir experiencias que propicien que los funcionarios y especialistas nacionales adquieran información útil y amplias perspectivas para abordar la problemática de la educación y el desarrollo rural. Se puede aportar apoyo adicional mediante documentos técnicos y diversas publicaciones destinado a una audiencia más amplia, como en el caso del UNICEF con su publicación “Para la Vida” [*Facts for Life*], destinada a una difusión masiva en lenguas locales.¹ La existencia de sitios especializados en la Web hace que el acceso a la documentación técnica mediante la Internet sea cada vez más fácil y amplio; algunos sitios brindan un foro de apoyo técnico e intercambio de información, todo ello a un costo relativamente bajo. Algunos también ofrecen información que se puede utilizar o adaptar con fines de enseñanza, como por ejemplo EcoPort (www.ecoport.org), que brinda información sobre materias agrícolas, que se puede utilizar en las escuelas.

1. Se han publicado 15 millones de copias de *Para la Vida* en 215 lenguas.

Asimismo, los asociados internacionales no deberían subestimar la importancia que tiene abogar por la Educación para Todos (EPT), la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y otros objetivos de política relacionados con la reducción de la pobreza rural. Dada la frecuente rotación de ministros y funcionarios de alto nivel, ellos constituyen un grupo importante –tanto en el Norte como en el Sur– al que se debe “recordar” periódicamente los compromisos nacionales con los instrumentos y programas de acción internacionales y regionales pertinentes. Las conferencias internacionales y los grupos regionales de ministerios de educación, así como de ministerios responsables del desarrollo rural, pueden contribuir a lograr este propósito, pero los organizadores deben asegurarse de que la *pobreza rural figura claramente en sus programas*. Los organismos y los proveedores de fondos intergubernamentales, especialmente, pueden desempeñar un papel clave en la focalización de la atención en la educación básica y en otros objetivos de política relacionados con la pobreza rural en las discusiones con funcionarios de alto nivel y en la planificación de programas y proyectos que incorporan la asistencia externa.

Los parlamentarios son otro grupo que merece especial atención tanto en los países proveedores de fondos como en los de bajos ingresos. Su comprensión de la importancia de la educación básica para todos –como un derecho humano y como un prerrequisito para el desarrollo sostenible y el comportamiento democrático– debería alimentar el apoyo político a la inversión a largo plazo en educación básica y en otros factores que contribuyen al desarrollo rural, pues son necesarios para reducir significativamente la pobreza rural. Los esfuerzos se deben orientar a lograr un fuerte consenso entre diferentes perspectivas políticas para apoyar políticas constructivas de educación y desarrollo rural. Por ejemplo, el naciente Foro de Parlamentarios Africanos para la Educación [Forum of African Parliamentarians for Education], lanzado en diciembre de 2002, podría ser un vehículo para el diálogo y la concienciación en la perspectiva planteada.

La carencia de recursos financieros se considera como una de las principales limitaciones para lograr los objetivos del desarrollo. El siguiente pasaje de la declaración conjunta suscrita por cinco patrocinadores² del Foro Mundial sobre Educación para Todos enuncia

2. Los cinco patrocinadores fueron los directores del PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF y el Banco Mundial.

un compromiso para superar este obstáculo. Ellos “*apelan a la comunidad internacional; a las instituciones de desarrollo y financieras; a los proveedores de fondos multilaterales, bilaterales y privados a apoyar la causa de la Educación para Todos como parte integral de sus responsabilidades globales, para asegurar mecanismos eficaces de coordinación y cooperación, especialmente a nivel de país, y, de esta manera, asegurar que ningún país que se comprometa seriamente y disponga de planes viables para lograr la Educación para Todos se vea frustrado por falta de recursos*”.

Si bien esa declaración es indudablemente útil, es importante recordar que un mayor compromiso es insuficiente. Los problemas no se resuelven únicamente con nuevos conceptos y estrategias. Durante décadas, la comunidad de proveedores de fondos ha lanzado con éxito varias iniciativas, pero es más difícil lograr soluciones a largo plazo. La asistencia ofrecida por los proveedores de fondos sólo desempeña un papel limitado en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo, porque no se puede prescindir de la apropiación nacional y de la voluntad política.

Bibliografía

- FAO. 2002a. *World Food Summit, five years later*, Rome, FAO.
- FAO. July 2000b. *Anti-hunger programme. Reducing hunger through sustainable agricultural and rural development and wider access to food*, Rome, FAO [Second draft].
- FAO. 2002c. *Launching a new flagship on education for rural people*, Rome, FAO (http://www.fao.org/sd/2002/KN0801_en.htm).
- The Economist*. 2002a. 2 February, p. 63.
- The Economist*. 2002b. 16 March, p. 74.
- Viveros, A. 2000. *World Bank news release*, 4/11/2000.
- World Bank. 2002. *World Bank rural development strategy: reaching the rural poor*, Washington DC, World Bank.