

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

UNESCO/ED/CEDES/30
ST/ECLA/CONF.10/L.30
PAU/SEC/30
28 de febrero de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica para América Latina, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, con la participación de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización para la Agricultura y la Alimentación

Santiago de Chile, 5 a 19 de marzo de 1962

ESTRUCTURA AGRARIA Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

presentado por la

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación

Estructura Agraria y Educación en América Latina

por Solon Barraclough

El desarrollo agrícola requiere un número siempre creciente de agrónomos, expertos en ganadería, veterinarios, especialistas en administración rural y aún de economistas. El desarrollo también implica el empleo de más técnicos agrícolas, desde mecánicos e insembradores artificiales hasta analizadores de leche y ayudantes de laboratorio. Además, requerirá un nivel mucho más alto de talento y comprensión de parte de los agricultores y de los trabajadores agrícolas.

El desarrollo agrícola en América Latina irá, indudablemente, acompañado de cambios estructurales profundos y de gran alcance. Habrá reforma en la tenencia de la tierra, nuevas normas de crédito y comercialización, una estructura demográfica alterada y nuevos complejos de demanda y tecnología. Al igual que el desarrollo, estos cambios estructurales requerirán también una mayor proporción de mano de obra capacitada a todos los niveles.

Finalmente, en una economía en desarrollo, los campesinos necesitarán más educación, tanto en beneficio propio como para mejorar su condición económica y social. Ya no se conformarán con aceptar la condición de ignorancia y pobreza en que se los mantenía anteriormente.

Si el aumento en el número de personas capacitadas y los cambios en la estructura agraria son causas o resultados del desarrollo o simple-

mente coincidentes con él, es algo ajeno al análisis que se presenta en este documento. El hecho de que ocurrirán es suficiente para plantear serios problemas educacionales. Tomaremos cobardemente el camino de evitar las airadas controversias polémicas sobre si se puede obtener más educación y desarrollo sin cambios en la estructura agraria, o vice versa.

Una ligera mirada a los hechos que rodean estas controversias muestra cuan estéril sería intentar separar las causas de los efectos. Ni los educadores ni los economistas han podido llegar a un verdadero acuerdo sobre la naturaleza de las relaciones funcionales entre educación y crecimiento económico. ni menos con el desarrollo y la estructura agraria. Tampoco se han puesto de acuerdo sobre el papel que el desarrollo agrícola debería desempeñar en el desarrollo general ni sobre la importancia de los cambios estructurales agrícolas en el proceso total. 1/

Tradicionalmente, los educadores no han dado al desarrollo económico un lugar preferencial en sus listas de objetivos. Los ensayos clásicos de Alfred North Whitehead sobre los alcances de la educación lo ignoran casi totalmente. Sólo recientemente ha llegado a ser de buen tono tratar de justificar mayores gastos para la educación, sobre una base tan materialista como es el retorno sobre la inversión. La educación fué inventada mucho tiempo antes que la economía y siempre ha parecido vulgar

1/ Ver, por ejemplo, B.F. Johnson and J.W. Mellor, "Agriculture in Economic Development", The American Economic Review, Sept. 1961; Doreen Warriner, Land Reform and Development in the Middle East, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1957; Naciones Unidas, Land Reform - Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development, Nueva York, 1951; E.H. Jacoby, Inter-relationship Between Agrarian Reform and Agricultural Development, FAO Agricultural Study N° 26, Roma, 1953.

evaluar en el mercado sus funciones de transmitir de generación en generación los conocimientos acumulados por la humanidad.

Ahora los educadores han comprendido cuan efectivamente una justificación económica de su trabajo contribuye a aumentar el flujo de dinero para su causa. Pero a muchos todavía les asaltan dudas e insatisfacción cuando deben poner la educación en competencia con tractores al tratarse de créditos de los inversionistas y con equipos de televisión tratándose de ingresos del consumidor. Sintomáticamente, un reciente editorial de la revista "Science" invita a los educadores a idear índices más efectivos que las contribuciones obvias en dólares que la educación hace a la prosperidad material, con el objeto de justificar en mejor forma los gastos escolares.

Mientras tanto, los países pobres que persiguen un desarrollo económico deben determinar prioridades. Como señala el Prof. Arthur Lewis 1/,

1/ W. Arthur Lewis, "Education and Economic Development", Social and Economic Studies, Vol. 10, N° 2, Junio, 1961, Jamaica. Los economistas, sin embargo, están lejos de alcanzar un marco común para analizar la contribución de la educación al desarrollo. Así Walter Rostow mira la educación como el pre-requisito necesario para el crecimiento económico. (Walter Rostow, The Stages of Economic Growth, Harvard, 1959). El Prof. Schultz la analiza como una inversión en desarrollo que puede ser un sustituto parcial para otras inversiones tales como tierra y capital. (Prof. Schultz, "El Papel de la Tierra en el Desarrollo Económico", El Trimestre Económico, Oct.-Dic., 1959), mientras el Prof. Lewis la mira como un complemento de estas otras inversiones (W. Arthur Lewis, The Theory of Economic Growth, Richard D. Irwin Inc. 1955). Por su parte el Prof. Galbraith, en su libro The Affluent Society (Houghton Mifflin Co., Boston, 1958), la analiza sobre la base de que la educación es, después de todo, una de las metas principales del desarrollo económico. El Prof. Ingmar Svännilsson trata de conciliar estos diversos puntos de vista, especificando la paridad marginal que debe prevalecer si se desea obtener una tasa de inversión óptima en educación, tanto como bien productor como consumidor (Ingmar Svännilsson, The Concept of Economic Growth, International Journal of Agrarian Affairs, Abril, 1961).

una nación pobre no puede prodigar en educación sus escasos recursos sin sacrificar otras inversiones importantes. Es más, la educación adicional adquirida como parte de un plan de desarrollo debe ser del tipo que más contribuya a su éxito.

En el presente análisis consideraremos la educación como un complemento del desarrollo agrícola y de los cambios de la estructura agraria. Si se llevan a efecto algunos cambios proyectados en lo que se refiere a ingreso per cápita e instituciones agrícolas, ellos requerirán un número adicional predecible de gente capacitada en diversos niveles. Nuestra tarea es calcularlo en la forma más realística posible.

Estructura Agrícola y Cambios Estructurales

Antes de hablar de la educación en relación a la estructura agrícola es necesario tener una clara idea de lo que esto significa. En resumen, la estructura en un análisis económico o social no es más que aquellos elementos relacionados con el problema que no cambian de acuerdo al aspecto en estudio, ya que es imposible solucionar un problema si todos los elementos varían. Debemos siempre buscar nuestras respuestas/asumiendo que algunos valores y relaciones son constantes - estos parámetros constituyen la estructura. 1/

1/ "La estructura de un sistema es el conjunto de propiedades de sus partes componentes y sus relaciones o combinaciones las que, para una serie particular de propósitos analíticos, pueden ser tratadas, tanto lógicamente como empíricamente, como constantes dentro de límites definidos. Sin embargo, si existe fuerte evidencia empírica de que el tratar tales elementos como constantes para tipos particulares de sistemas ayuda a comprender las normas de variación de otros elementos, esta estructura entonces no es simplemente una suposición metodológica arbitraria, sino que las proposiciones sobre ella y sus límites de estabilidad empírica se tornan en generalizaciones empíricas que son tan importantes como las generalizaciones "dinámicas".

Talcott Parsons, "Some Considerations on the Theory of Social Change", Rural Sociology, Vol. 26, N° 3, Septiembre, 1961.

En nuestro diario pensar sobre muchos problemas agrícolas, se mira el sistema de tenencia como algo esencialmente fijo mientras que los precios, costos e inversiones son variables. Sobre esta base, la tenencia de la tierra se contempla, generalmente, como parte de la estructura agrícola. En forma similar, instituciones tales como bancos y agencias de crédito, el mercadeo y el sistema tributario, se consideran como estructurales. La educación en sí misma se juzga generalmente como parte de la estructura agrícola, como también los servicios de salud, las normas de preferencia y demanda, la distribución de la población y el nivel general de tecnología. 1/

1/ Naciones Unidas, Reforma Agraria - Defectos de la Estructura Agraria que Impiden el Desarrollo Económico, Nueva York, 1951.

"La estructura agraria constituye uno de los factores más importantes que influyen en los niveles de vida de la población rural. En el presente informe se usa dicho término para significar la estructura institucional de la producción agrícola, que comprende, en primer lugar, la tenencia de la tierra, el régimen legal o consuetudinario de propiedad de la tierra; la distribución de la propiedad de las explotaciones agrícolas entre grandes fincas y explotaciones campesinas o entre explotaciones campesinas de diferente superficie; la tenencia de tierras, el sistema conforme al cual se explota la tierra y se distribuye el producto de la misma entre el explotador y el propietario; la organización del crédito, producción y comercialización; el sistema de financiamiento de la agricultura, los gravámenes que los Gobiernos aplican a la población rural en forma de impuestos y los servicios suministrados por los Gobiernos a las poblaciones rurales, tales como asesoramiento y enseñanza técnicos, servicios de sanidad, suministro de agua y comunicaciones."

"La estructura agraria puede reducir el nivel de vida del agricultor imponiéndole arrendamientos exorbitantes o tipos de interés elevados; puede negarle los alicientes o las oportunidades de progreso y desalentar las inversiones por falta de seguridad, y puede conducir al predominio de explotaciones agrícolas demasiado pequeñas para ser unidades de producción eficaces, o demasiado grandes para su cultivo intensivo. La influencia del régimen de tenencia de tierras varía considerablemente de una región a otra y ninguno de sus defectos se manifiesta con igual intensidad en todos los países insuficientemente desarrollados, aunque algunos están muy generalizados."

En nuestra actual exploración de la relación entre educación y estructura agraria, estos "elementos estructurales" usados comunmente serán considerados variables. Debemos preguntarnos en qué forma las necesidades educacionales cambiarán en relación a los cambios en tenencia y a las otras instituciones usualmente consideradas fijas. Este problema debe ser analizado, por supuesto, dentro de un marco estructural más amplio, donde los recursos naturales, los límites geográficos y políticos y la mayoría de los otros factores importantes del ambiente físico, social y económico se consideran aún como constantes. Por otra parte, el análisis sistemático es imposible. El analista social necesita trabajar en base a una estructura dada, tanto como Arquímedes necesitaba un punto de apoyo para su palanca, si pretendía mover el mundo.

En este análisis nos concentraremos en los probables cambios de un importante aspecto de la estructura agrícola: tenencia y tenencia relacionada con instituciones. Esto se llama a menudo "estructura agraria" para distinguirla del concepto más amplio de sistema agrícola. La población, las normas de demanda y la tecnología cambiarán también, pero se considerarán sólo incidentalmente. Luego nos preguntaremos cuánta mano de obra capacitada adicional se requerirá durante la próxima década para realizar estos cambios estructurales, a la vez que se aumenta notablemente la producción agrícola.

Asumiremos que las proyecciones de población llevadas a cabo por las Naciones Unidas son reales y forman parte de la super estructura de nuestro problema. Aceptaremos también como efectiva la Carta de Punta del Este, en la cual los países latinoamericanos se comprometen a un aumento

anual en su producto bruto per cápita de, por lo menos, 2,5%, acompañado de diversas reformas de importancia. Supondremos además que la producción agrícola bruta deberá aumentar en alrededor de 5% anual durante las primeras etapas de este desarrollo. Esto permitirá alimentar una población que crece en un 2,8% al año, un leve aumento en la cantidad y calidad del consumo per cápita de alimentos y fibras y un margen para aumentar las exportaciones agrícolas (o disminuir las importaciones).

Al proyectar cambios estructurales, al economista se le niega el uso de sus más preciadas herramientas. No puede basar sus predicciones en los modelos convencionales de oferta y demanda, pues éstos, para su manejo exacto, dependen de la invariabilidad de los mismos elementos estructurales que están cambiando. Tampoco puede usar el análisis regresivo con variables tan conocidas como el PNB, el ingreso disponible o la población total. Es obvio que los elementos estructurales del sistema agrícola no han variado mucho en relación con éstos en el pasado o no habrían sido clasificados como estructurales. Si, por ejemplo, la tenencia de la tierra hubiese variado en forma regular en relación a la inversión total, ésta no formaría parte de la estructura agrícola.

Al faltarle estas herramientas convencionales, el economista se inclina a regresar a su intuición y a sus prejuicios. Así, un observador que recuerda los pequeños predios campesinos altamente productivos de su niñez, cuando se ve obligado a pensar en qué cambios acompañarán un rápido desarrollo agrícola, supone la formación de una unidad similar en América Latina. Otros contemplarán la creación de granjas familiares comerciales de regular tamaño, con algunos obreros no sindicalizados e inquilinos que

ascienden confiados los peldaños de la tenencia en la esperanza de llegar a ser propietarios. Un tercer observador, de otra parte del mundo, puede anticipar grandes granjas colectivas y centros de tractores. Debemos rechazar este alcance subjetivo como poco satisfactorio, por el solo hecho de que los resultados son muy variables.

En el análisis que hacemos intentaremos complementar la intuición con un método más objetivo. Supondremos que los cambios estructurales que han tenido lugar recientemente en algunos países latinoamericanos y que en varios otros se encuentran en proceso de planificación, son un índice de lo que sucederá en forma más general, por lo menos, en el corto período de una década. Por ejemplo, México, Puerto Rico, Bolivia, Cuba y Venezuela, han experimentado o están experimentando reformas agrarias. A pesar de las diferencias ideológicas, las nuevas normas de tenencia muestran muchos rasgos comunes. En igual forma, las leyes y proyectos de reforma agraria de varios otros países como Colombia, Ecuador, Perú y Chile invitan a cambios que se distinguen más por sus similitudes que por sus diferencias.

Tenencia de la Tierra

País tras país las relaciones tradicionales de tenencia de la tierra han probado ser incompatibles con un rápido desarrollo. Cuando no han cambiado antes de un desarrollo acelerado, han sido inevitablemente modificadas en forma drástica por el proceso mismo de crecimiento.

Esto se afirma como un hecho 1/ Una rápida mirada a las estructuras actuales muestra el por qué.

La tradicional estructura de tenencia de la tierra en América Latina se caracteriza por el complejo latifundio-minifundio. Los latifundios son grandes propiedades cuya explotación se basa en mano de obra barata, a menudo otada a la tierra a través de deudas, falta de alternativas y sutiles presiones políticas y sociales. Se originan, generalmente, en grandes concesiones de tierra que datan de la época colonial, a menudo explotadas a través del sistema de trabajos forzados, por medio de indios conquistados o esclavos negros importados. La consiguiente emancipación legal modificó esta forma de tenencia basada en la esclavitud.

Así, encontramos que los propietarios de tierras aún tienen prácticamente en sus manos todo el poder local económico, social y político en la comunidad rural, y las cortes, bancos, mercados, caminos e instituciones similares se establecen principalmente para su propia

1/ El lector interesado en una discusión más detallada de este punto, puede ver, por ejemplo, Thomas Carroll, "The Land Reform Issue in Latin America", Latin American Issues, Albert O. Hirshman, ed., Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961; E.H. Jacoby, Op. cit.; Solon Barraclough, "What Land Reform Implies", mimeografiado, Conferencia dada en la Escuela de Verano de la Universidad de Chile, 1962; Kenneth Parsons Raymond Penn and Philip Raup, Land Tenure - Proceedings of the International Conference on Land Tenure and Related Problems in World Agriculture held at Madison, Wisconsin, 1951, The University of Wisconsin Press, Madison, 1956; James Bray, The Agrarian Problem in Chile, Universidad Católica, Santiago, Mayo, 1961; Edmundo Flores, Tratado de Economía Agraria, Fondo de Cultura Económica, 1961; Doreen Warriner, Op. cit.

conveniencia. Los salarios agrícolas, por otra parte, están a un nivel mínimo de subsistencia, con sólo pequeñas diferencias para el talento especializado. Raras veces se permite las negociaciones colectivas y la participación política efectiva a los trabajadores de las grandes propiedades. Las operaciones agrícolas se canalizan a través de la jerarquía autoritaria tradicional del "patrón", del "administrador" o del "capataz".

En tal sistema hay pocos incentivos u oportunidades para diversificar y modernizar. Enfrentado a una mano de obra difícil de manejar y poco capacitada y a normas rígidas de mercadeo, el propietario se inclina a concentrarse en relativamente pocos rubros de producción que son fácilmente manejables y comerciables. Cuando la mano de obra vive en la propiedad y se le paga en especies o en derecho a pequeños trozos de terreno, existen serios obstáculos económicos y sociales para adoptar el uso de maquinaria agrícola económica ya que la mano de obra desplazada debe ser mantenida durante todo el año. Si, por el contrario, las necesidades de trabajo son especialmente estacionales y la mayoría de los trabajadores viven fuera de la propiedad, la mecanización puede ser económicamente más ventajosa para el propietario pero conduce a una cesantía intensificada y a otros problemas sociales.

Los propietarios son a menudo ausentistas totales o parciales que, en lo que se refiere a su vida social y cultural, no dependen mucho de la comunidad local. En consecuencia, tienen pocos incentivos para invertir sus rentas y ganancias en el desarrollo de escuelas o servicios similares en la zona. Si sus propiedades son lo suficientemente grandes como

para proporcionarles una entrada confortable, muchos prefieren no luchar ni sacrificarse desarrollando mejores técnicas y operaciones más eficientes.

Por otra parte, los trabajadores carecen del estímulo necesario para desarrollar nuevas habilidades y aumentar la producción. Hay poca conexión directa entre el rendimiento y las remuneraciones de los obreros. Los caminos del avance social y económico apenas existen. Para la gente del campo la mecanización significa un desplazamiento de trabajadores, mientras las nuevas técnicas tales como un mejor manejo de las cosechas sólo significan trabajos más pesados.

Los minifundios o pequeñas unidades agrícolas completan este cuadro. Por lo común se originan ya sea en la continua subdivisión de las grandes propiedades que se realiza hasta que cada heredero queda sólo con un predio de subsistencia, o en la supervivencia de las unidades de subsistencia en manos de indígenas o trabajadores independientes que nunca fueron incorporados a las grandes propiedades. Estas pequeñas unidades se caracterizan por una superabundancia de mano de obra para trabajar pequeñas áreas, con capital limitado y métodos primitivos. Su acceso al crédito, al mercadeo, y a la asistencia técnica ha sido extremadamente limitado. Proporcionan una reserva permanente de mano de obra estacional para las grandes propiedades. No debe sorprender entonces el que haya una tendencia para equiparar los niveles de vida y salarios de las pequeñas unidades con los de los trabajadores del latifundio, tal como el agua de dos estanques comunicados entre sí busca el mismo nivel.

La estructura de la tenencia se describe comunmente a través de

índices de propiedad, tamaño de unidades y su clasificación legal. Como ya se ha explicado claramente con anterioridad, no hay factores claves; el problema real reside en la estructura de las relaciones económico-sociales entre los grandes agricultores. Los títulos y tamaño de las unidades agrícolas son meras manifestaciones estadísticas de la estructura que pueden ser calculadas fácilmente y están generalmente asociadas con relaciones de tenencia más fundamentales. A veces se encuentran combinaciones de unidades muy grandes y pequeños predios, aunque con tipos de tenencia muy diferentes, tales como las regiones agrícolas industriales en algunas partes de Estados Unidos y las áreas de cooperativas agrícolas en Israel.

Los Cuadros 1 y 2 resumen algunas de las informaciones disponibles en cuanto a tamaño de predios, tenencia y mano de obra agrícola en América Latina. Los datos son solamente indicativos. Su exactitud básica deja mucho que desear. Las condiciones de suelo, clima y mercados son altamente variables; factores que los datos no han contemplado. Finalmente, como hemos explicado recién, el tamaño es sólo un índice imperfecto de la estructura de la tenencia. No obstante, el cuadro general indica que prevalece el complejo latifundio-minifundio.

La última columna del Cuadro 2 merece especial atención. Estima el porcentaje de trabajadores agrícolas que carecen de tierra o poseen predios de menos de 5 Has. ^{1/} Este es el grupo que carece mayormente de incentivos, medios y oportunidades para participar en alguna forma en un

^{1/} Ver: T. Lynn Smith, The Sociology of Rural Life, Harpers Bros., New York, 1957, p. 287.

desarrollo agrícola rápido, sin reformas de tenencia. Las estimaciones son imperfectas y sujetas a errores ya que las cifras no merecen confianza y en muchos aspectos no son comparativas entre un país y otro. Además, no han considerado los predios comunales que tienen gran importancia en México, Perú y otros países de la zona andina. De todos modos, los porcentajes de la columna 2 indican donde existen los problemas de tenencia más severos.

Típicamente, en América Latina alrededor de cuatro quintos (80%) de las personas económicamente activas empleadas en agricultura son trabajadores sin tierra o que poseen sólo una pequeña parcela de subsistencia. (La cifra comparativa correspondiente a Estados Unidos se acercaría a un 35%). La mayoría de estos campesinos sin tierra o que poseen muy pequeñas unidades, están atrapados en el sistema latifundio-minifundio. Algunos escapan a sus peores consecuencias arrendando tierra, pero con algunas excepciones los acuerdos de arrendamiento para los pequeños cultivadores y arrendatarios son sólo un camino más para que el latifundista obtenga mano de obra casi al nivel de subsistencia. Otros quedan fuera del sistema tradicional porque en algunas áreas la agricultura se ha industrializado realmente. Es posible que algunos campos están incluso introduciendo salarios diferenciales, abriendo nuevas oportunidades al progreso individual, permitiendo sindicatos, negociaciones colectivas y participación política local efectiva por parte de los trabajadores. Pero si los campos en que así se procede existen, son pocos y muy distantes entre sí.

Educación y Estructura de Tenencia

Los sociólogos han comentado extensamente las indeseables consecuencias sociales de la agricultura de plantación (latifundio). T. Lynn Smith nos hace notar muy bien entre líneas: "La agricultura en gran escala fracasa siempre en lo que se refiere al desarrollo de personalidades bien formadas en sus trabajadores". Agrega, tal vez en forma demasiado absoluta, que en América Latina los latifundios son los principales responsables de la extrema estratificación social, de las precarias condiciones de vida, el bajo nivel de educación rural y la carencia de progresos agrícolas, concluyendo que el sistema de latifundio "ha mantenido la masa trabajadora a un nivel apenas superior a la esclavitud". 1/

A pesar de la deficiencia de los datos estadísticos disponibles, parece haber una tendencia que corrobora lo afirmado por Smith. Los países con la más alta proporción de analfabetismo en su población rural son a menudo los que tienen mayor concentración de trabajadores sin tierra y minifundios. Pero es quizás más sorprendente la diferencia que existe entre el analfabetismo rural y urbano, evidente en el Cuadro 3.

Una estructura similar puede apreciarse en Chile. En el Valle Central, de gran riqueza agrícola, el problema del analfabetismo es mucho mayor que en Chiloé donde predomina el sistema de propiedad de pequeñas unidades. (Ver Cuadro 4).

Las altas tasas de analfabetismo rural muestran, sin embargo, sólo una pequeña parte de la historia referente a los bajos niveles de

1/ T. Lynn Smith, Op. cit. pág. 317.

educación rural. Las facilidades escolares en las áreas rurales son generalmente menos adecuadas que en los distritos urbanos. En muchos casos no se reciben los materiales ni el equipo. En la mayoría de las escuelas rurales, los profesores tienen escasa preparación, a veces ellos mismos apenas saben algo más que leer. No es de sorprender que en comparación con sus parientes de la ciudad, una menor proporción de niños campesinos entra al colegio y es mayor la cantidad de niños que abandonan la escuela durante los dos primeros años sin aprender prácticamente nada. Existen datos de la UNESCO que indican que sólo 20% de los niños campesinos de México que comienzan su educación siguen enrolados para el tercer año, y sólo un 2% para el sexto; mientras que en Cuba un 37% estaba enrolado para el tercer año y un 7% para el sexto. 1/

La situación existente en cuanto a la educación agrícola secundaria y universitaria se trata en el documento básico sometido por la FAO a esta Conferencia. Basta repetir aquí que la educación agrícola al nivel intermedio es un campo inexplorado en América Latina. "No conocemos ni el número de estas escuelas secundarias ni sus objetivos y características". 2/ De todas maneras, es mucho más importante proveer los distritos rurales y urbanos de escuelas secundarias que proporcionen una buena capacitación básica en ciencias, incluyendo una apreciación de la agricultura, que crear más escuelas vocacionales para capacitar técnicos

1/ UNESCO, La Situación Educativa en América Latina, Paris, 1960, p.207

2/ Conferencia sobre la Educación y el Desarrollo Económico y Social en América Latina, FAO, Roma, 1962.

agrícolas a un nivel secundario. En la actualidad, prácticamente no existen escuelas secundarias rurales.

La enseñanza universitaria en la agricultura ha sido estudiada e informada por el señor Chaparro. ^{1/} Tres factores importantes resultan evidentes de este estudio. Primero, el número de graduados agrícolas (ingenieros agrónomos) que se reciben cada año en toda América Latina ha llegado recientemente a poco más de mil y se espera que alcance a sólo 1,530 anuales en 1965. Segundo, la relación de técnicos agrícolas por número de familias es baja, como lo demuestra el Cuadro 5, con un término medio de sólo un ingeniero agrónomo por 1,774 personas económicamente activas empleadas en la agricultura, o un ingeniero agrónomo por alrededor de 850 familias agrícolas. Tercero, a pesar de la evidente necesidad de más agricultores capacitados al nivel universitario, las facilidades existentes en las facultades de agronomía de América Latina se usan sólo en un 57% de su capacidad.

Hemos tratado el estado actual de la estructura agraria y la educación agrícola en América Latina, pero esto casi no explica la relación entre ellos. Realmente, la asociación entre ambas podría explicarse a satisfacción de los estadísticos, a través de correlaciones con otras variables tales como desarrollo industrial e ingreso nacional. La naturaleza de estas relaciones sólo puede comprenderse adentrándose en la dinámica del sistema de latifundio.

Al discutir el fracaso de muchos programas educacionales en el Lejano Oriente, el Dr. Jacoby escribe: "... la educación agrícola no puede

^{1/} Alvaro Chaparro, Un Estudio de la Educación Agrícola Universitaria en América Latina, FAO, N° 48, 1959.

aplicarse en un vacío social, pero por necesidad tendrá que formar parte de un programa de reconstrucción agraria y social". 1/

Aunque el término vacío social resulta algo ambiguo a primera vista, indica en forma adecuada la situación del latifundio donde ni los terratenientes ni los campesinos tienen el menor incentivo para iniciar un auténtico programa educacional.

Los latifundios no dependen para su administración productiva de la mano de obra educada, complementada por gran número de extensionistas, supervisores de crédito y educadores del hogar. En efecto, tal evolución destruiría el sistema en breve plazo. Las relaciones de trabajo tradicionales y la estratificación social se basan en la manipulación de mano de obra no educada, inarticulada y, en gran parte, desinteresada. Las escasas habilidades especiales que se requieren, tales como cuidadores de ganado y aún tractoristas, pueden adquirirse fácilmente en el trabajo, sin necesidad de proporcionar antes una educación general. Las decisiones vienen de arriba y no se espera que los trabajadores piensen. Una experiencia que no es rara para cualquiera que haya trabajado mucho en plantaciones u otro tipo de latifundios, es oír cuando el "administrador" condena vigorosamente el arribismo y la independencia arrogante de algunos trabajadores que han logrado una educación superior a la de sus compañeros y que se atreven a demostrarla.

Los terratenientes no necesitan ni desean grandes agencias

1/ Erich H. Jacoby, Agrarian Unrest in Southeast Asia, Asia Publishing House, Londres, 1961.

públicas de extensión o crédito que trabajen directamente con sus obreros. El crédito para la "mano de obra" o inquilinos es una función del terrateniente que a menudo constituye para él una fuente esencial de ganancia y control social. Puede obtener su propio crédito en forma directa de bancos y organizaciones comerciales en la ciudad, donde probablemente vive y tiene influencias comerciales, sociales y políticas. La información técnica deseada puede proporcionarla el mismo dueño o contratando un administrador capacitado. A menudo algunos propietarios progresistas están atentos a las innovaciones extranjeras e incluso emplean asesores profesionales en forma directa o a través de asociaciones agrícolas. Desafortunadamente, muy poca de esta ayuda técnica se traspasa desde la mansión del propietario y la oficina, el caballo o el camión del administrador, a la gente que verdaderamente trabaja la tierra. De todos modos, la ayuda técnica de este tipo casi nunca se dirige a una "amplia rehabilitación de la población rural", que tan necesaria es para un desarrollo agrícola dinámico. Aun cuando los propietarios con sentido social construyen escuelas y proporcionan servicios similares (como ocasionalmente suelen hacerlo) para sus inquilinos, el "vacío social" del sistema anula estos esfuerzos o los diluye en tal forma que el efecto es insignificante.

Para comprender el por qué, debe tomarse en cuenta la posición del trabajador en el sistema. Dentro del latifundio, el obrero no tiene prácticamente posibilidad de escapar de su estado de subordinación social y dependencia económica. Eventualmente muchos pueden levantarse hasta llegar a ser capataces o mecánicos, pero el camino hacia el progreso les

está generalmente bloqueado. El resultado es que la familia rural estima poco necesario mandar a sus niños a la escuela e innecesario del todo el que aprendan más de un mínimo en cuanto a letras y aritmética. Este hecho ayuda a explicar la enorme tasa de escolares que abandonan la escuela rural, como también la falta de estímulo para construir facilidades escolares adecuadas.

Aquellos que, por alguna razón, obtienen una educación primaria algo superior a lo normal, seguramente se trasladarán a la ciudad después de algunos años. Es sólo allí donde encontrarán oportunidades de usar su educación para mejorar sus posiciones. La escasa proporción de juventud rural que asiste a la escuela secundaria abandonará la agricultura con toda seguridad. No hay lugar para ellos en la estructura rural existente; pero en los servicios gubernamentales de la capital hay siempre una oportunidad de mejorar ligeramente su estado.

Así vemos que ni los terratenientes ni aquellos que no poseen tierras sienten realmente la necesidad de elevar los niveles educacionales en las áreas sominadas por el latifundio. Considerando esta realidad, no es sorprendente que los esfuerzos para elevar el nivel de educación, y en especial la educación agrícola, para los niños campesinos de América Latina se hayan visto colmados de frustraciones y fracasos.

Al nivel universitario existen otros problemas. Chaparro encontró que muy pocos de los estudiantes agrícolas universitarios tienen antecedentes rurales. Ninguno de ellos proviene de familias campesinas sin tierra y sólo una pequeña proporción proviene de familias que dependen de

la agricultura para su subsistencia. Llegó a la conclusión de que la gran mayoría de los estudiantes agrícolas universitarios procedían de las clases media o alta del radio urbano. ^{1/}

Esto, por supuesto, era de esperar. Los hijos de los grandes propietarios no estudiarán agricultura como regla general, pues esperan dejar la administración de la hacienda en manos de administradores y capacitados. Por otra parte, los hijos de los trabajadores agrícolas, de los inquilinos o de los pequeños propietarios escasamente pueden esperar llegar al nivel universitario cuando los obstáculos para siquiera finalizar la escuela primaria son tan grandes.

Las actitudes hacia la educación que hemos descrito brevemente son típicas del sistema de latifundio, pero no privativas de él. La educación popular no se ha alcanzado nunca en forma fácil y sin resistencia. Como todos los derechos, debe lucharse por ella. La siguiente cita de un distinguido político y par inglés, durante el debate de la ley de educación Whitbread en 1807, expresa el punto de vista de muchos de los de su clase, hacia la instrucción elemental de los pobres de los distritos urbanos, en esa época. No es muy diferente de lo que podríamos escucharle hoy día a un terrateniente conservador en los países de Sud América. Es interesante anotar que, una vez que la clase trabajadora inglesa obtuvo la totalidad de sus derechos políticos a través del auténtico sufragio universal y logró un cierto grado de derechos económicos y participaciones a través de los sindicatos, vino muy pronto la educación popular.

^{1/} Alvaro Chaparro, Op. cit.

"Aunque amplio en teoría el proyecto de dar educación a las clases pobres trabajadoras, sería perjudicial a su moral y a su felicidad; les enseñaría a despreciar su suerte en vida, en vez de hacerlos buenos sirvientes en la agricultura o en otros empleos. En lugar de enseñarles subordinación, los tornaría sediciosos y refractarios ... los capacitaría para leer panfletos sediciosos, libros viciosos y publicaciones contra el cristianismo; ... los tornaría insolentes con sus superiores y en pocos años la legislatura encontraría necesario dirigir el fuerte brazo del poder hacia ellos." 1/

Reforma Agraria y Educación

Con el objeto de decir algo sobre los cambios en las necesidades educacionales que surgirán de las reformas agrarias en América Latina, debemos primero pensar un poco sobre el probable alcance y la naturaleza de tales reformas. Más aún, ellas y sus requisitos educacionales deben armonizar con el aumento anual de alrededor de un 5% de la producción agrícola, que hemos supuesto será el mínimo necesario para lograr los objetivos de la Alianza para el Progreso.

Las reformas agrarias que se esperan en la próxima década en América Latina son principalmente reformas de tenencia. No debemos bus-

1/ A.K.C. Ottaway, Education and Society, p. 61

car una fragmentación en gran escala de las grandes unidades agrícolas existentes o una consolidación de las muy pequeñas. Sin embargo, es probable que habrá cambios ampliamente difundidos en los derechos y obligaciones de los terratenientes, inquilinos y trabajadores, acompañados de una cantidad apreciable de intervención y dirección por parte de las agencias gubernamentales. Se continuarán los programas de colonización, recolonización y consolidación, los que serán a menudo acelerados, pero ellos no constituirán la médula de la reforma agraria latinoamericana.

Las razones para no esperar programas de consolidación o de colonización masiva son simples. En primer lugar, son muy caros por unidad, y América Latina, a estas alturas de su desarrollo, no puede permitirse el lujo de embarcarse en grandes aventuras de este tipo. Segundo, en los casos en que las actuales unidades operantes - ya sean latifundios o minifundios - son moderadamente productivas, el dividir las para formar nuevas unidades traerá consigo, seguramente, una disminución del rendimiento, por lo menos en los primeros dos o tres años, a menos que la transición se haga en forma extremadamente moderada. En tercer lugar, en los casos en que las presiones populares sean muy fuertes, tanto la subdivisión como la consolidación serán, con seguridad, políticamente inaceptables. En aquellas áreas, si se le dá a cada familia una unidad agrícola, ésta será demasiado pequeña para proporcionar un nivel mínimo de bienestar o para adoptar los progresos técnicos necesarios, tales como una rotación adecuada. Por otra parte, si sólo se les da unidades agrícolas a unos pocos de los pobladores sin tierra, el problema político continuará

siendo tan explosivo como antes de la reforma, a menos que el exceso de población sea absorbido de inmediato por la industria - eventualidad muy poco probable.

Por estas razones, las reformas latinoamericanas se han visto obligadas a adoptar normas similares. Las grandes propiedades han sido, por lo general, subdivididas sólo en la medida en que anteriormente eran cultivadas por operadores de unidades más pequeñas de operación, tales como aparceros, ocupantes y arrendatarios. Así, en Cuba, las centrales azucareras no fueron divididas, sino que su propiedad y administración fué transferida a los trabajadores, a los sindicatos y al Estado. Igualmente, en Puerto Rico, la mayoría de las plantaciones azucareras expropiadas se transformaron en propiedades rentables administradas proporcionalmente por el estado, mientras que en México, a veces, se adoptó como solución el sistema de "ejidos" colectivos. La mayoría de los proyectos de reforma agraria que se debaten actualmente en otros países, contienen provisiones para expropiar los latifundios, pero al mismo tiempo permiten una operación estatal o cooperativa de, por lo menos, algunos tipos de grandes unidades. Estos proyectos de reforma agraria, a menudo modifican los derechos de propiedad mas bien en otras formas que por medio de la expropiación, tales como control de las condiciones rentables y de vida, salarios mínimos, repartición de beneficios, tributación progresiva y otras formas similares.

La única alternativa para la expropiación y para las regulaciones estatales estrictas del latifundio que ha sido considerada seriamente, es

que la propia elite de propietarios inicie las reformas de tenencia necesarias, destruyendo así el sistema tradicional. Sin embargo, perdonemos a los escépticos que dudan que esta elite haga voluntariamente en la próxima década lo que no han hecho en todo un siglo.

Así como el latifundio no ha sido fragmentado en las reformas agrarias latinoamericanas, tampoco han sido consolidados los minifundios y por las mismas razones. En cambio se han hecho esfuerzos para dar al pequeño agricultor a través de las cooperativas, servicios estatales de comercialización, crédito, extensión y medidas similares. En Cuba existe el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). en Puerto Rico hay una galaxia completa de servicios nuevos para los pequeños agricultores y en México los programas del gobierno se canalizan a través de numerosos ejidos individuales, algunos de los cuales son en muchos aspectos, simples agrupaciones de minifundios. Aún en Bolivia, el tamaño de las unidades operantes - en oposición a las unidades de propiedad - no ha sido influido mayormente por las reformas agrarias.

Si la reforma agraria en América Latina no va a significar una re-estructuración completa de la escala de operación en la agricultura, dónde está su relación con la educación? La respuesta es que la reforma agraria en sí misma no requiere gran cantidad de expertos 1/, ni grandes preparativos educacionales, pero es un pre-requisito para el éxito de programas dinámicos de educación rural y agrícola. Tampoco las reformas

1/ Doreen Warriner, Land Reform and Development in the Middle East, Londres, 1957, observa acertadamente que "La reforma agraria en sus etapas iniciales y cruciales, no es enfáticamente una cuestión para expertos".

armonizarán a corto plazo con un aumento de la producción agrícola, a menos que vayan acompañadas de esfuerzos masivos inmediatos de asistencia técnica, supervisión y educación general.

¿Cuál deberá ser la magnitud de este esfuerzo? Nadie puede decirlo con certeza, pero tenemos una base para determinarla aproximadamente.

Si la producción aumentará el 5% anual, esto significa a grosso modo que durante la próxima década el término medio de los trabajadores agrícolas deberá aumentar su producción en un 50%, o dicho en otra forma, el 50% de los trabajadores deberán duplicar su producción. Esto no es del todo imposible. Numerosos estudios en regiones tan diversas como Estados Unidos, India, el Cercano Oriente y América Latina, demuestran que la aplicación de unas pocas técnicas prácticas avanzadas y la reorganización de la estructura agrícola, combinadas con facilidades muy modestas de crédito y un mejoramiento de la comercialización pueden doblar el rendimiento de los campos de bajos ingresos dentro de un plazo de dos o tres años. Una vez realizada la reorganización inicial, los beneficios futuros serán menos espectaculares pero, en estos campos, la asistencia técnica continua y otras ayudas serán suficiente para mantener en aumento el rendimiento tan rápidamente como lo requiera la economía.

Nótese que el énfasis se ha puesto aquí en la rehabilitación de las familias agrícolas y no en recursos inertes, tales como tierra o capital. Como observa el Dr. Jacoby "... un programa de desarrollo es más un programa

de desarrollo para el pueblo que para la tierra". 1/

La importancia de la reforma agraria es que capacita este desarrollo del factor humano para proceder a la remoción de algunos elementos de la estructura del latifundio que hasta ahora lo han frustrado y asfixiado.

En base a nuestra suposición en el sentido de que una reforma agraria satisfactoria en América Latina debe rehabilitar concienzudamente a la mitad de la población agrícola durante la primera década, podemos hacer algunas estimaciones del número de técnicos que se requerirá para efectuarla. Un programa educacional de este tipo deberá abarcar cada año un 5% adicional de la población agrícola activa; esto significa llegar anualmente a unas 700,000 nuevas familias. Ello supone una población agrícola estática razonable, ya que los programas de desarrollo en América Latina requieren una rápida industrialización y un flujo creciente de mano de obra hacia las ciudades.

La experiencia en países avanzados, como Estados Unidos, indica que a un alto nivel de desarrollo agrícola hay alrededor de 50 familias agrícolas por cada profesional que trabaja en extensión, enseñanza, investigación y otros servicios. 2/ Sólo alrededor de la mitad de estos profesionales tiene algún contacto directo con los campesinos, pero esto aún nos deja con un profesional agrícola realizando actividades educacionales en el terreno por cada 100 familias.

1/ E.H. Jacoby, Op. cit.

2/ Statistical Abstract of the United States, U.S. Government Printing Office, 1961.

Indudablemente que tal relación está fuera del alcance y de las capacidades de absorción de los países pobres. Pero establece un límite superior para nuestro cálculo.

En Italia la reciente reforma agraria utilizó un profesional por cada 100 familias rehabilitadas. En Egipto esta relación se acercó más a un profesional por cada 150 familias afectadas, si contamos los administradores de cooperativas como profesionales. La relación de técnicos por familias afectadas por la reforma agraria en Japón y Formosa, donde también se obtuvieron sustanciales ingresos en la producción, fué igualmente alta.

En América Latina los técnicos que se necesitan no pueden ser todos graduados universitarios o verdaderos profesionales. Se puede hacer mucho con los así llamados "prácticos", hombres con alguna educación general y capacitación especial o simplemente campesinos inteligentes que poseen una valiosa experiencia y habilidades que pueden ser enseñadas a otros. Quizás si una primera aproximación razonable sería que la rehabilitación necesaria en las reformas agrarias latinoamericanas necesitará alrededor de un profesional y cuatro prácticos por cada 200 familias que reciban asistencia intensiva. Esto sería además de los técnicos ya disponibles, con unas pocas excepciones en los casos donde haya personal capacitado disponible sin empleo o mal aprovechado.

En base a estas estimaciones llegamos a la alarmante conclusión de que se necesitarán, en la próxima década, 3,500 profesionales y 14,000 asistentes o prácticos por año, si se espera satisfacer el aumento exigido

de la producción agrícola. En las escuelas se reciben menos de 1,500 profesionales por año y sólo parte de ellos estará disponible para los nuevos programas. Es obvio que la necesidad de técnicos sólo se podrá satisfacer por medio de esfuerzos acelerados y el establecimiento de escuelas especiales de capacitación, por parte de los países interesados.

Como economistas, sin embargo, debemos preguntarnos si habrá un equilibrio entre los costos adicionales y los beneficios esperados. Si nuestras presunciones son sólidas, la respuesta es sí. Supongamos que el costo de un profesional es ocho veces, y el de un práctico cuatro veces la productividad de un campesino típico. Entonces por cada 200 familias (o 400 personas agricolamente activas) el costo anual de un programa ascenderá a 24 veces la producción de un trabajador agrícola $[8 + (4 \times 4)]$. La producción de estos 400 obreros deberá duplicarse en 10 años como resultado del programa, de manera que el beneficio total será de 400 o quizás un poco menos, suponiendo que habría habido un ligero aumento de la productividad sin el programa. Por otra parte, el costo del salario en diez años sería sólo de 240. Este es un generoso retorno de la inversión en educación y aún deja margen para intereses sobre créditos y otros costos del programa.

El problema de la educación rural primaria es de distinta naturaleza. Debe existir educación primaria de alta calidad para todos si se desea cumplir con los objetivos sociales, políticos y económicos de la reforma agraria.

Como hemos visto, la población rural es actualmente en su mayor

parte analfabeta o semi alfabeto y la estructura casi feudal de los latifundios no alienta a los campesinos a tomar la más pequeña decisión. Con la reforma agraria repentinamente se esperará que empiecen a aceptar responsabilidades y tomen importantes decisiones. Esto será realidad ya sea se entregue a la familia un pequeño predio o que se espere que participe en la administración de unidades cooperativas o que tome parte activa en sindicatos y asociaciones de trabajadores agrícolas. Además, los campesinos deberán, después de la reforma, tomar parte de manera mucho más activa en la política. La educación es esencial si se espera que la población rural desempeñe estos nuevos papeles satisfactoriamente. Pero mientras la reforma agraria removerá un gran obstáculo para la educación efectiva, ésta no vendrá automáticamente como resultado de la reforma.

La educación elemental universal de la población agrícola además de ser socialmente deseable resulta económicamente eficaz. No se puede esperar que la mano de obra adopte fácilmente las nuevas técnicas necesarias para una economía en desarrollo, sin los conocimientos básicos de lectura, escritura y aritmética, y las disciplinas sociales que se derivan de la asistencia a la escuela.

También debemos recordar que uno de cada dos niños campesinos espera encontrar empleo en la industria u otras actividades urbanas, si se cumplen nuestras presunciones de población. Es mucho más barato y económicamente deseable, educar primeramente a estos emigrantes en las áreas rurales. Los gastos generales sociales son menores en los distritos rurales. La vivienda, por inadecuada que sea, ya existe. La alimentación es más barata. Las construcciones tales como mansiones de los latifundios,

que en la actualidad no están, por lo general, totalmente ocupadas y que después de una reforma agraria pueden estar completamente desocupadas, podrían transformarse en escuelas.

No podemos aquí tratar de calcular los costos totales del programa educacional masivo que se requiere para realizar una reforma agraria y un desarrollo agrícola satisfactorio durante la próxima década.

Singer estima que en economías avanzadas debe invertirse en educación de un 7 a un 8% del ingreso nacional bruto, alrededor de un 2% adicional se debe gastar en investigaciones y desarrollo y otro $\frac{1}{2}$ % debe dedicarse a la capacitación de personal científico. 1/ Sería interesante ver si nuestras proyecciones sobre necesidades de la agricultura se ajustan a este marco.

Aquellos que rechazan los altos costos de los programas educacionales que hemos esbozado, deben reflexionar sobre los costos aún más altos de no realizar esfuerzo alguno. Los costos de la educación son únicos en el sentido de que requieren el uso de pocos recursos que un país pobre no tiene en abundancia. No se disiparán divisas extranjeras ni el escaso capital al utilizar un edificio en desuso para que personal parcialmente empleado enseñe a otro personal en iguales condiciones. El costo principal de la educación es organizar el esfuerzo humano. Pero, después de todo, eso es desarrollo.

1/ Hans Singer, Education and Economic Development, Conference of African States on Development of Education in Africa, Adis Abeba, 1961.