



El trabajo

tra	tre	tri	tro	tru
trabajo	trébol	trigo	tropa	
trapo	trece	triciclo	metro	
trato	catre	trío	trucho	

---

## EL PAPEL DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN EL DESARROLLO RURAL

*Carlos E. Paldao*

---

### I. PROPOSITOS

El presente trabajo tiene como propósitos explorar brevemente las perspectivas del desarrollo rural dentro del contexto global del desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, y evaluar la contribución que puede realizar la educación de adultos como uno de los instrumentos de política del sector público de dichos países para promoverlo y acelerarlo.

### II. EL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL: PRINCIPALES COMPONENTES Y DELIMITACION DE SU AMBITO

Existe consenso sobre la afirmación de que el concepto de desarrollo rural no tipifica una situación social o económica estática, sino que describe

y califica *un proceso* en el cual un conjunto de factores evoluciona hacia situaciones o valores deseables. La selección de estos elementos, la determinación de las situaciones o valores a los que se desea acceder, el horizonte temporal que se asigna al proceso y las estrategias que se adoptan para instrumentarlo constituyen decisiones de carácter político. Estas decisiones se insertan, a su vez, en opciones de ámbito mayor que definen el estilo de desarrollo de cada país. Históricamente, y en la literatura reciente sobre el tema, los estilos de desarrollo adoptados por distintos países y las estrategias institucionales y de inversión preconizadas por diversos autores han sugerido la priorización de algunos elementos sobre otros en la definición global del concepto. Entre ellos son conocidas las propuestas de otorgar prioridad al enfoque de producción,<sup>1</sup> de precios y comercialización,<sup>2</sup> de necesidades básicas (Fernández y Puyol, 1979), de cambio político, incluyendo la transformación radical de la propiedad de los medios de producción (IICA, 1980), etcétera.

Distintos organismos especializados a nivel internacional, como el IICA y la FAO, han afirmado (IICA/FAO, 1970) en repetidas oportunidades que el concepto de desarrollo incluye como componentes necesarios tanto la generación como la distribución de los ingresos, la reorientación del poder político y social y la amplia participación de todos los grupos sociales en las instituciones sociales y políticas. Dentro de esta concepción y contexto:

... puede visualizarse el desarrollo rural como un proceso que permite lograr *niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales en la distribución equitativa de los ingresos entre los mismos y en la participación que éstos tienen en las decisiones referidas a tales áreas*. El concepto de desarrollo rural se refiere, entonces, al proceso que teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo, oportunidades y otros, de los habitantes de las áreas urbanas. (IICA, 1980: 6 y 7).

El aumento de niveles de ingreso por habitante depende fundamentalmente del incremento de la producción de bienes y servicios, y está correlacionado con la existencia de condiciones favorables para la formación de capital en las áreas rurales en el mediano y largo plazo, una ampliación de la demanda interna y externa para productos de origen agrícola, el desarrollo y adopción masivos de tecnologías viables en la nueva configuración de precios de los energéticos (*Ibid: passim*, 21-28) entre otros. Para algunos autores, el aumento de los niveles de ingreso por habitante es un concepto complejo que incluye el acceso a servicios básicos de educación, salud, agua potable, etc., y por ende implica el incremento en las inversiones destinadas al establecimiento o extensión de la infraestructura social básica (Araujo, s/f.).

La forma en que el ingreso se distribuye varía de país a país y entre áreas distintas dentro de cada uno. En mayor o menor grado todos los países de la Región poseen sectores de población por debajo de la línea de indigencia, y en la mayoría de ellos existen "bolsones de pobreza" identificados en áreas urbanas y rurales específicas (Altimir, 1978).<sup>3</sup> El concepto de distribución del ingreso se ha asociado en la literatura a los conceptos de pobreza, empleo (Tokman, 1980), necesidades básicas (Fernández y Puyol, 1979: 5-8), concentración en la propiedad del capital y de los recursos naturales (World Bank Staff, 1978), y organización social de la producción (Araujo, 1975).

Las políticas necesarias para modificar los patrones de distribución del ingreso en favor de los sectores más pobres de la población rural son de carácter estructural y se refieren necesariamente al aumento del empleo, la satisfacción de necesidades básicas, la desconcentración en la propiedad del capital y los recursos naturales, y la implantación de modelos nuevos de organización social de la producción que garanticen la formación de capital en las áreas rurales en el mediano y largo plazo (IICA, 1975: *passim*, 28-32). La combinación posible de estas medidas varía de país a país según los patrones vigentes de distribución y constituye una opción fundamental de los gobiernos, que caracteriza el estilo de desarrollo adoptado en cada caso. El grado de *participación de la población rural* en las instituciones sociales y políticas también varía entre los países, aunque en todos ellos se da en función del grado de organización de los sectores de clase y del control directo que cada uno de ellos ejerza sobre los medios de producción (*Ibid.*).

Ambos factores afectan la capacidad de negociación de los diversos sectores sociales, en general, y en particular su participación política. En suma, la opción de un gobierno determinado por impulsar procesos de desarrollo rural implica que él mismo diseñe y lleve a la práctica, de manera *coordinada*, un conjunto *coherente* de políticas dirigidas a aumentar los ingresos, mejorar los patrones de su distribución y asegurar la participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. Problemas asociados a la coherencia de las políticas y el grado de coordinación en la aplicación de las mismas han limitado el éxito de un buen número de programas de este tipo en América Latina y otras regiones del mundo.

Este documento no se ocupa de las distintas estrategias aplicadas en América Latina, aunque reconoce que es preciso analizar los diversos grados de éxito obtenidos tanto por aquellas que han enfocado el desarrollo rural en términos nacionales como las que han enfocado procesos de desarrollo rural en áreas geográficas específicas. Existe evidencia de que la organización y administración de los programas de desarrollo rural a nivel

de campo son factores críticos en la obtención de objetivos relacionados con los tres componentes discutidos en los párrafos anteriores (Lele, 1975: *passim*, 175-192). Asimismo, existe evidencia de que, pese a su carácter multisectorial, el desarrollo agrícola juega un papel clave en el desarrollo rural:

... al ser ésta su fuente fundamental de producción, empleo e ingresos. El potencial agropecuario de cualquier área o región determina en gran medida el grado de desarrollo rural posible. (MacDonald, 1980).

### III. SITUACION DE LA REGION Y DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA<sup>4</sup>

La incuestionable importancia de la agricultura para viabilizar procesos de desarrollo rural, y el hecho de que impulsarlos implica la toma de opciones políticas definitivas de estilos determinados de desarrollo global, obligan a medir las perspectivas del desarrollo rural en América Latina a partir de los problemas generales del desarrollo de la Región y su agricultura.

#### 1. Marco de referencia mundial para la próxima década

La producción para una sociedad de consumo, con la tecnología vigente y los recursos naturales disponibles, ya no es capaz de sostener indefinidamente a la creciente población mundial. La no incorporación de grandes sectores poblacionales a los beneficios del crecimiento es tal que el Banco Mundial estima que al año 2000, aun con altas tasas de crecimiento económico y mejoras en la distribución del ingreso, la población en pobreza absoluta sólo se reducirá de los 770 millones actuales a 470 millones de personas. El agotamiento de los recursos naturales no renovables, de lo cual la cuestión energética es sólo una primera advertencia, amenaza con aumentar este nivel alarmante de marginados. Esta situación se resolverá lentamente con una probable reducción de las tasas de crecimiento poblacional y haciendo que el cambio tecnológico asuma un papel preponderante en el proceso. Entretanto, se dará un periodo de ajuste, en el cual las demoras de adecuación y las ingentes inversiones necesarias obligarán a cambios en las pautas productivas y de consumo agregado de todos los países.

Dada esta situación, dos cuestiones asumen a nivel mundial en la nueva década una significación más preponderante que nunca, a saber:

- a) ¿Qué patrones de distribución de ingresos, dentro de países y entre países, guiarán los necesarios ajustes de consumo global y, por consiguiente, de asignación de recursos productivos?
- b) ¿Cuáles serán las funciones de la autarquía y del comercio internacional en un mundo que fluctúa entre las aspiraciones de un Nuevo Orden Internacional y la realidad de una cooperación cada día más difícil?

La impredecible respuesta final de la humanidad a estas cuestiones dictaminará quiénes sobrevivirán a la amenaza de crisis sin solución, anunciada desde tantos foros. Mientras se configura la respuesta de la humanidad en su conjunto, la acertada ubicación de cada país en el nuevo marco es más vital que en el pasado. Las circunstancias mundiales deben así interpretarse como un desafío para precisar estrategias de desarrollo y no como un anuncio de cataclismo fuera del control de los países.

Como aporte a la búsqueda de precisión de estas nuevas estrategias, a continuación se presenta una breve descripción de la evolución reciente y de la situación de las economías regionales, del sector agropecuario, y del desarrollo rural en América Latina y el Caribe.

## 2. La Región y sus principales problemas

El comienzo de una nueva década encuentra a la Región con los mismos problemas de desarrollo que no ha resuelto en muchos años, pero con una experiencia rica en cuanto a lo que es posible y lo que no es posible hacer. En particular, la Región se enfrenta a siete realidades que requerirán decisiones bien pensadas:

- a) El problema energético mundial obliga a considerar qué tipo de organización tecnológica y socioeconómica se construirá, dados los nuevos precios relativos de la energía, que exigen a los países importadores netos de la Región erogar, en promedio, una proporción mayor del 30% de sus exportaciones.
- b) Los tradicionales problemas de balanza de pagos se complican por el nivel de endeudamiento externo, en cuyo servicio la Región requiere un 35% de las exportaciones. La competencia por fondos de inversión internacional para la búsqueda de recursos energéticos y para las consiguientes conversiones productivas reducen el margen de captación de fondos para inversiones de desarrollo.
- c) La inflación interna ha colocado a la Región en una posición *record* ante otras regiones del mundo y requiere medidas correctivas que

tienden a pasar por la reducción del gasto público. Esto, unido al ya excesivo endeudamiento externo, reduce las opciones para inversiones que no sean directamente productivas y las posibilidades de transferencias de ingresos.

d) El aumento de la población requerirá alimentar aproximadamente a diez millones de personas adicionales por año y crear empleo incremental para cuatro millones, sin que eso implique reducir la subnutrición y el desempleo actuales.

e) La orientación productiva y tecnológica de las economías de la Región ha exigido en el último quinquenio US \$32 000 anuales de inversión bruta por persona incorporada a la fuerza de trabajo disponible, y esto sin haber logrado empleo para todos.

f) Las reducidas expectativas de crecimiento económico en las naciones desarrolladas prometen generar nuevas rondas de proteccionismo en estos países compradores, con las consiguientes dificultades para colocar productos de exportación. Se complica así la definición del papel que al comercio internacional deben asignarle los países exportadores en su estrategia de desarrollo.

g) Las continuas previsiones sobre déficits para el abastecimiento mundial, de alimentos a su vez, dificultan definir la función del comercio internacional para los países importadores de granos.

Estas realidades de las economías regionales requieren prestar particular atención a la evaluación del aporte reciente del sector agropecuario y a una definición cuidadosa de cuál será su responsabilidad en la nueva década.

### 3. Producción y desarrollo agropecuario de los países miembros durante la década de los setenta

La participación del sector agrario en la composición del producto interno bruto del conjunto de los países del área es del orden del 10.5% al comenzar la nueva década. Tomando los países individualmente, se dan variaciones que van del 41 al 3.4%. El sector agrario adquiere una relevancia particular frente a la problemática regional, dado que:

a) La disponibilidad eficiente de alimentos básicos contribuye a frenar la inflación.

b) El sector es la fuente principal de las divisas que obtiene la mayoría de los países del área.

- c) La actividad sectorial es una de las principales generadoras de empleo, bien sea en forma directa o indirecta, para la producción de insumos y transformación de productos.
- d) El sector agropecuario empieza a contribuir con la agroenergía en la solución de los problemas derivados de la escasez del petróleo.
- e) Como sector productivo básico de las áreas rurales, las actividades agropecuarias pueden constituirse en motor estratégico del desarrollo rural.

Las actividades agrícolas regionales han demostrado capacidad para responder a los desafíos del crecimiento cuando el conjunto de políticas adoptadas por los países resultó en ingresos adecuados para los productores. En conjunto, el sector agropecuario de la Región creció en la pasada década a un 3.5% anual promedio. En gran variedad de rubros y países se pueden observar incrementos de producción y rendimientos superiores a los de otras regiones del mundo, aunque es grande la variabilidad del grado de tecnología aplicado entre rubros y, para un rubro dado, entre países. Al terminarse la década de los años setenta parece claro que fue errónea la interpretación que veinte años atrás consideró al sector agropecuario como retardatario del progreso económico. La agricultura comercial creció, se incorporó plenamente a la economía de los países y consiguió una importante integración con las industrias procesadoras y proveedoras de insumos.

Tomando como índice 100 el promedio de la producción agraria de los países de la Región en el periodo 1961-1965, el índice llegó a 159 en el año 1979. En el conjunto de los países, los incrementos han sido siempre positivos. Si se toma como índice 100 a la producción regional de alimentos por habitante en el periodo 61-65, el índice estaba en 111 al terminar la pasada década.

El optimismo que esta visión de conjunto parece inducir tiene que ser cauteloso; primero, porque en el promedio general de la producción se incluyen no sólo alimentos básicos sino también varios rubros de exportación y, segundo, porque no se toman en cuenta las variaciones entre países ni dentro de los países. Al final de la década, el índice de producción de alimentos *per capita* (1961-65 = 100) estuvo por debajo del año base en once países. También es importante tener en cuenta que la demanda de alimentos está creciendo a más de un 3.6% anual, cifra mayor al incremento de la producción. La demanda potencial es todavía mayor cuando se considera que en 1979 unos 36 millones de personas padecían desnutrición proteico-energética (13% de la población regional). Si la proporción se ha

mantenido constante, a fin de la década de los setenta más de 40 millones de personas se encuentran en esta situación.

Logros importantes aunque heterogéneos, entre países y en relación a diversos productos, ante la relevancia del sector para la Región en conjunto, sugieren la imposibilidad de aplicar políticas homogéneas entre países y las dificultades para lograr metas de desarrollo rural en la década.

#### 4. Logros sectoriales y estilos de desarrollo

Además de considerar que los logros son diferentes entre países, se debe pensar en el estilo y contexto de desarrollo que ellos asumieron para definir su viabilidad en el nuevo marco mundial y regional. El notable esfuerzo productivo sectorial se produjo junto con un crecimiento económico general del mundo y de la Región, con financiamiento internacional disponible en abundancia y con mercados mundiales en expansión.

No obstante esta situación genérica, que prevaleció claramente hasta mediados de la década pasada, nuestras economías no han demostrado capacidad para lograr el desarrollo en un concepto amplio tal que incluya pleno empleo e igualdad de oportunidad para todos. Alrededor de 1970 se calculaba que un 19% de la población total del área (un 34% de la población rural) estaba por debajo de la línea de indigencia, con falta de acceso a medios para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas. El estilo de desarrollo de la Región se ha basado en satisfacer la demanda de los mercados dinámicos (internos o de exportación), definibles como "urbanos de ingresos medios". El sector agropecuario de la Región ha seguido el mismo patrón general de la economía, es decir, ha continuado produciendo para esos mismos mercados dinámicos.

Así, pueden advertirse incrementos anuales de rendimientos muy importantes en rubros para mercados de consumo urbanizado (trigo, arroz, soya) contra incrementos irrelevantes en rubros tales como maíz tradicional y frijoles, destinados al consumidor de bajos ingresos.

En la adopción de tecnología, las economías de la Región se han guiado por los precios bajos de la energía, organizando una sociedad que hoy se hace difícilmente viable para los países que no disponen de fuentes de energía. El sector se ha incorporado a esta pauta, mecanizando y fertilizando con los patrones tecnológicos disponibles a nivel mundial.

Conforme a estimaciones de la CEPAL, el parque de tractores se ha incrementado cinco veces en los últimos 25 años. En este periodo el área promedio cultivada por un tractor se redujo de 361 hectáreas a 125 hectá-



reas. En los últimos quince años se ha incrementado el consumo de fertilizantes a tasas geométricas del 9.7% anual (nitrogenados) y del 12.7% anual (fosfatos). La viabilidad de este estilo de desarrollo debe ser debatida, en particular para el caso de países con déficits energéticos e importantes grupos poblacionales en estado de pobreza.

### 5. Población rural

La población rural ha disminuido en relación al crecimiento total de la población en el conjunto de los países del área. La población rural pasó de 101 millones en 1960 a 121 millones en 1979, con un crecimiento promedio anual de 1.4%, contra un 2.7% de crecimiento de la población total. El cociente población urbana/rural, que en 1960 era prácticamente de 1, pasará a 2.8 a fines de esta década. Un trabajador agrícola, que sostenía 6.7 habitantes de la Región al comienzo de los 60, deberá producir para 11.2 personas hacia 1990. El fenómeno mundial de presión poblacional y las tendencias a la urbanización pondrán así un peso muy grande sobre la tecnología agropecuaria y sobre los recursos naturales de la Región.

### 6. Tenencia de la tierra

El minifundio y el latifundio todavía predominan en la estructura de tenencia, aunque la modernización agropecuaria ha disminuido la incidencia negativa de las grandes explotaciones sobre la producción. Un alto porcentaje de las explotaciones, que en algunos países llega al 90% y en la mayoría no baja al 40%, son minifundios de escaso rendimiento económico. También existe en el campo un elevado número de trabajadores sin tierra que, en el conjunto de América Latina, alcanza el 36% de la población económica activa en la agricultura. El mercado de trabajadores rurales es un resultado del proceso de modernización agropecuaria, que por su magnitud creciente viene a ser un fenómeno relevante a ser tenido en cuenta en las políticas para el futuro. La definición de tamaños de predios adecuados al nuevo contexto mundial y regional requerirá en la década análisis sobre aptitud productiva relativa, en adición a las discusiones más tradicionales referentes a equidad.

### 7. Organización de productores

Aunque se han hecho esfuerzos notables en la organización de los productores, todavía predomina la explotación individual aislada, particularmente de los pequeños agricultores, cuya fuerza de negociación es prácticamente nula y cuyo aprovechamiento de las economías de tamaño y de los

servicios conjuntos es imposible. La forma de organización de productores más relevante en la Región es la cooperativa de comercialización, la que incluye esencialmente a productores de ingresos medios y altos. En este sentido, las formas asociativas de producción están cobrando un nivel importante en algunos países. Una forma de organización importante y novedosa de la época es la de servicios privados de adaptación y transferencia de tecnología, los que se han incorporado al modo operativo de importantes grupos de productores progresistas con recursos adecuados. Dado que sin organización no es viable la participación equitativa en los frutos del crecimiento económico, el tema organizativo adquirirá particular relieve en la década, para lo cual deberá reconocerse la existencia de complejos sistemas globales de organización para diferentes propósitos y variadas clientelas.

## 8. Servicios, infraestructura, crédito y comercialización interna

### 8.1. *Servicios e infraestructura*

La infraestructura rural de servicios y la de apoyo a la producción agrícola se han ido adecuando a la orientación productiva, y a la vez la han reforzado. No obstante, grandes áreas de la Región aún están deficientemente dotadas de la infraestructura necesaria para su acceso y puesta en producción plena. El problema se ha ido agravando al ir incorporándose zonas hasta ahora marginales, a pesar de que los países han hecho grandes inversiones en la materia. De menor magnitud, menos homogéneos entre países y más recientes son los esfuerzos para proporcionar elementos mínimos de salubridad, agua potable, vivienda, electricidad y otros servicios que contribuyen a satisfacer la demanda de necesidades básicas.

### 8.2. *Crédito*

El crédito ha sido uno de los más eficaces mecanismos para contribuir a generar ingresos satisfactorios al productor de rubros promocionados por los gobiernos. Como tal, y con frecuente uso de tasas de interés negativas, dado el contexto inflacionario de muchos países, el crédito ha constituido un eficaz mecanismo de devolución a productores específicos de ingresos extraídos al sector en su conjunto por otras vías (precios relativos, medidas cambiarias y protección a industrias locales proveedoras de maquinaria e insumos). Aun con importantes diferencias entre países, la tendencia global ha consistido en que un porcentaje mayoritario del crédito agropecuario ha tenido origen en bancos oficiales, limitándose la banca privada al financiamiento de rubros y tipos de empresa de alta rentabilidad. La orientación del crédito ha sido por rubros, dificultándose así el manejo financiero de sistemas productivos complejos y la aplicación de políticas destinadas a

El papel de la Educación de Adultos en el Desarrollo Rural satisfacer objetivos más integrales que la simple promoción de rubros con mercado dinámico, usualmente externo.

### 8.3. *Comercialización interna*

También la comercialización interna de los países miembros ha sido objeto de políticas por rubros referenciales y de grandes inversiones en infraestructura. En cuanto a política por rubros, son frecuentes los intentos exitosos, en especial referentes a productos de exportación. Esto contrasta con la menor frecuencia de intentos y de logros positivos en definir y ejecutar políticas para áreas rurales problemáticas o para poblaciones meta específicas. Un problema llamativo de la política de comercialización es la frecuencia con que el objetivo exportador o de autoabastecimiento resulta en precios que fomentan la ineficiencia, por entrada de productores marginales y por falta de motivación de los potencialmente más eficientes, sin un claro análisis de qué otros objetivos nacionales realmente se logran en el proceso. Las inversiones en infraestructura de comercialización, a su vez, han tendido a convertirse en un objetivo en sí mismo, y es frecuente la existencia de redes de almacenamiento independientes de la política nacional de comercialización y la construcción de grandes centros mayoristas que no cumplen el propósito usualmente establecido de favorecer a productores y consumidores.

### 8.4. *Comentarios sobre servicios e infraestructura*

Los sistemas de servicios de apoyo productivo directo y de infraestructura han adquirido relevancia tanto por la experiencia acumulada sobre su incidencia productiva como por los enfoques de desarrollo orientado a satisfacer necesidades básicas. La década se inicia en un marco económico financiero restrictivo, que obligará a precisar cuáles son los servicios prioritarios y cuáles son las clientelas preferenciales.

## 9. Organización institucional del sector público agropecuario

En todos los países se nota la preocupación por mejorar la organización del sector público agropecuario a fin de que su acción sea más eficiente y relevante. Se han propuesto y ejecutado numerosas reestructuraciones, las cuales incluyen cambios en el nivel jerárquico de los propios ministerios sectoriales. La razón manifestada por los países para reestructurar el sector público agrario es la de superar problemas de duplicación de esfuerzos, de lentitud en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones, de limitaciones presupuestarias y entramamiento administrativo. Asimismo, persis-

ten los problemas originados por políticas agrarias conflictivas emanadas con frecuencia del exterior de los organismos sectoriales. Como fenómeno relevante de la pasada década, se verifica en muchos países la creciente absorción de funciones por el sector privado, particularmente en cuanto a creación, adaptación y transferencia tecnológica. Esta absorción por el sector privado complementa el circuito de modernización e integración al marco mundial, dado el estilo de desarrollo prevaleciente. La década de los ochenta deberá permitir definir claramente cuál es el nuevo papel y la forma de inserción institucional de los organismos sectoriales y de desarrollo rural. Sólo con una definición consciente de la estrategia global de desarrollo podrán aclararse las actuales dudas y contradicciones sobre la responsabilidad del sector y la inserción de organismos sectoriales dentro de los esquemas institucionales de los países.

## 10. Tecnología

La tecnología es un elemento vital para lograr los incrementos de productividad necesarios en la próxima década dado el nuevo marco mundial y regional; la cuestión tecnológica, por consiguiente, asume ahora un papel más relevante que en el pasado. Es interesante destacar que la tecnología usualmente se asocia al aumento en el uso de algunos insumos, pero existen estimaciones que limitan el efecto de la eficiencia pura a sólo 1/3 del total de aumento de la producción agrícola mundial futura. En lo tecnológico, el conjunto de la Región ha mostrado un comportamiento altamente heterogéneo, aun dentro de una norma general de modernización e incremento de producción. Tanto a nivel de un determinado producto en distintos países como entre productos dentro de un mismo país, los incrementos en rendimientos han sido extremadamente variados. Esta situación contrasta con los esfuerzos significativos y altamente homogéneos de los países en lo relativo a la consolidación de los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología y con el hecho de que en la Región tienen su sede tres centros internacionales pertenecientes al Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional.

Es importante resaltar las dificultades de la tecnificación de la agricultura cuando el tamaño y los recursos de las unidades productivas son inadecuados, cuando un gran porcentaje de población que se queda en el campo es de edad avanzada, cuando la preparación del elemento humano es deficiente, cuando los ingresos agrarios no son suficientemente remunerativos, y cuando no existen facilidades de crédito ni seguros contra los riesgos inherentes a los cambios tecnológicos. También es necesario mencionar las limitaciones que se presentan al pretender aplicar a los sectores

El papel de la Educación de Adultos en el Desarrollo Rural de menores recursos soluciones tecnológicas desvinculadas de políticas integrales que modifiquen las causas estructurales del estancamiento productivo. El tipo de tecnología a ser empleada no es independiente de una definición implícita o explícita de qué sectores sociales contribuirán al necesario esfuerzo de la década y qué sectores se beneficiarían primordialmente de este esfuerzo. La cuestión tecnológica en la década seguirá siendo central desde el punto de vista productivo, aunque los problemas del estilo de desarrollo vigente exigirán en muchos países prestar también especial atención al uso de energéticos y a los sistemas de producción aptos para distintos tipos de unidades productivas.

### 11. Agroindustrias

El sector agrario tiene una participación alta en la industria a través de la transformación de sus productos. El porcentaje que representa la industria alimenticia y agraria (valor agregado) sobre el total de la industria de los países del área es de 42%. Este porcentaje pone de relieve la importancia del sector en la economía de los países de América Latina y, dada la naturaleza transnacional de la mayoría de las industrias involucradas, constituye otro elemento importante del proceso de modernización e integración a un marco mundial.

### 12. Comercio internacional

Mientras que en la estructura productiva de los países del área se aprecia una disminución relativa de la importancia de la agricultura, cuando se considera la composición del comercio internacional se evidencia que el sector agrario sigue siendo de primordial trascendencia para los países de la Región. La participación porcentual de las exportaciones primarias en las exportaciones totales de la Región supera el 50%. El grueso de las exportaciones primarias son productos agropecuarios. Se ha avanzado poco en la diversificación de las exportaciones agrícolas, ya que más del 40% del valor de las exportaciones agrícolas regionales se obtienen de tres productos: azúcar, café y carne. Entre los factores que limitan el desarrollo agrícola se destaca la dificultad de algunos países para organizarse con el propósito de comprar y vender en el momento oportuno en el comercio internacional de productos e insumos agrarios, con la consiguiente pérdida de ingresos. Problemas sanitarios limitan el acceso de algunos países al mercado de Estados Unidos, con la consiguiente pérdida de mejores precios y de estabilidad de ingresos.

El volumen de importaciones de productos agrícolas por los países de América Latina creció en 5.3% anual promedio entre 1959 y 1977. Se

ha aumentado la dependencia en los productos llamados "críticos" (trigo, lácteos, aceites comestibles y maíz para alimentación animal). Dado el nuevo marco mundial y regional es previsible que continúe el esfuerzo exportador de la mayoría de los países de la Región, con acentuación de la tendencia a diversificar mercados y a efectuar negociaciones que, en reconocimiento de los propios esfuerzos internos de producción, eficiencia y mejoramiento sanitario permitan acceso a mercados más atractivos. No obstante, para muchos países también es vital equilibrar la participación relativa de la producción para consumo interno y para la exportación, sin dejar de tener en cuenta que las presiones de la década harán particularmente difícil este equilibrio. Los países importadores de alimentos deberán ponderar con atención los problemas de uso de divisas y los riesgos de dependencia del mercado mundial. Esto conlleva hacer una estimación de los perjuicios de un intento de autosuficiencia, el cual podría provocar una mala asignación de los recursos internos.

### 13. Recursos naturales

El concepto de desarrollo basado en la poca atención a la preservación de los recursos naturales ha afectado el estado de éstos en la Región. Si bien entre las pruebas de este descuido puede incluirse la falta de un inventario que precise la calidad y cantidad de tierras, aguas y bosques de la Región, existe información general que permite confirmar la existencia de problemas de conservación y manejo. El área afectada por desertificación "muy elevada" y "elevada" ha sido estimada por la FAO en un 9.4% de la superficie total de América del Sur y en un 6.1% de la superficie de América Central y del Norte. Para América Latina y el Caribe, dicho organismo calcula que un 80% de la tierra cultivada está afectada por algún grado de erosión. La tala de bosques se calcula entre cinco y diez millones de has. anuales, mientras que las reforestaciones en muchos países no llegan al 1% de la tala anual. La superficie regada, que pasó de unos ocho millones de has. a comienzos de la década de los sesenta hasta algo más de 12 millones al inicio de la presente década, tiene frecuentes problemas de organización para su uso y de escasez de financiamiento para inversiones en obras mayores de mantenimiento.

No obstante la existencia de estos problemas, la Región incorporó en los últimos 20 años casi 50 millones de has. a la superficie cosechada con cultivos principales y, en su conjunto, es la región mundial con mayor superficie arable aún no empleada. Precisar la calidad y accesibilidad económica al potencial teóricamente disponible, así como desarrollar sistemas conservacionistas eficientes en producción, serán sin duda prioridades de los

El papel de la Educación de Adultos en el Desarrollo Rural  
países ante las necesidades regionales y del mundo para la década y períodos posteriores.

#### 14. Desafíos y respuestas para el futuro

En el contexto actual y previsible, no es fácil definir cómo hacer efectiva, con ingresos rentables, la demanda de productos agropecuarios que permita al sector:

- a) Captar los fondos de inversión necesarios,
- b) continuar su tradicional papel de proveedor importante de las divisas que se requieren para financiar el desarrollo,
- c) incrementar anualmente la disponibilidad de alimentos básicos requerida por el aumento poblacional,
- d) satisfacer la responsabilidad de productor de agroenergéticos que pueda asignársele en algunos países,
- e) incrementar la producción con una tecnología que se ajuste a la nueva realidad,
- f) incorporar recursos naturales adicionales a la producción, para lo cual tendría que enfrentar necesidades de inversión y resolver problemas de conservación que se harían cada vez más evidentes, y
- g) disminuir la pobreza rural sin continuar transformándola en pobreza urbana.

No hay razones para suponer que los países no podrán resolver varios de los problemas que enfrentarán en la década, aunque se han ido reduciendo las opciones, y el espacio de maniobra es cada vez menor. Se requerirá un esfuerzo máximo para no afectar al futuro de la Región y para incorporar un creciente número de beneficiarios a un crecimiento económico que será más difícil de lograr que en el pasado. El reto de la década parece concretarse en una trilogía donde se destacan la energía, los alimentos y la obtención de divisas, trilogía en la que aparece este último como problema central en la Región. Lo más novedoso de esta visión tripartita lo constituye el problema energético, que puede obligar a reformular profundamente las estrategias de desarrollo.

## IV. POLITICAS AGRICOLAS NECESARIAS PARA LA DECADA DE LOS OCHENTA

### 1. Políticas y estrategias

El título previsto para esta sección sugiere un temario que podría simplemente dedicarse a cubrir el conjunto de políticas ya probadas por los países, con mayor o menor éxito, en distintas ocasiones. En realidad, todas las políticas alguna vez enunciadas o probadas en la Región son potencialmente útiles en el nuevo contexto mundial y regional. Poco cabe agregar en 1981 sobre un conocido listado de objetivos e instrumentos. Pero la experiencia reciente y el nuevo marco mundial y regional pueden obligar a repensar las estrategias nacionales en que deben insertarse esas políticas. Hay circunstancias previsibles de la década que darán al sector agropecuario una importancia crucial y que, por lo tanto, exigen que los responsables del sector aporten a esta discusión de estrategias una perspectiva propia.

Los mismos organismos de cooperación técnica y financiera se beneficiarían con los resultados de una reflexión que, efectuada por los responsables del sector, permitiera contestar a las siguientes dos preguntas centrales:

- a) ¿Qué función cumplirá el sector agropecuario en la nueva década?, y
- b) ¿cuál es el desarrollo rural posible en ese nuevo contexto?

La respuesta a estas preguntas depende de:

- a) Las condiciones objetivas propias de cada país,
- b) la percepción que cada país tenga de su mejor forma de inserción en el mercado mundial, y
- c) los objetivos de cada gobierno.

No obstante la especificidad nacional de las respuestas a estas preguntas cruciales, pueden intentarse algunas generalizaciones por tipo de países con el fin de orientar la discusión.

### 2. Tres aspectos y un problema central

#### 2.1. *Planteamiento general*

Como se ha indicado en otras partes de este sumario, la escasez de divisas, la producción de alimentos y la energía constituyen una trilogía que motiva el planteamiento de las dos preguntas centrales arriba propues-



tas y que encuadra su posibilidad de respuesta. Estos problemas se interrelacionan, a través de la posibilidad de acceso al mercado mundial, aunque el problema energético tiene características propias. Es legítimo que los países de la Región perciban a la escasez de divisas como el problema central de la trilogía. Tal situación es el histórico problema del estrangulamiento en la balanza de pagos que se complica, al comienzo de la nueva década, por la importación de petróleo y alimento y por el notable endeudamiento externo.

## 2.2. *Alimentos y divisas*

La cuestión alimentaria, por su parte, es un fenómeno de nivel y distribución de ingresos y de capacidad productiva para atender con producción interna a una población creciente. Sin embargo, la importación de alimentos podría constituir en muchos casos la forma más eficiente de completar el abastecimiento para el consumo interno, aunque la situación de la balanza de pagos puede hacer que se considere difícil depender de un abastecimiento internacional muy variable en disponibilidad y precios. Algunos países también pueden considerar que, por pesimismo, la opción importadora está cerrada en cuanto a la disponibilidad mundial de alimentos. La apreciación sobre desabastecimiento puede motivarse tanto por la probabilidad de un déficit objetivo en sí mismo, como por el riesgo de un déficit mundial reforzado por presiones geopolíticas. Sin embargo, y aun admitiendo percepciones muy disímiles, el comercio mundial de granos se ha mostrado muy dinámico.

No debe olvidarse tampoco que el déficit alimentario mundial es muy inferior al consumo de granos de la ganadería de países como la URSS o los Estados Unidos, por lo que los precios relativos pueden movilizar esa reserva mundial para fines alimentarios. Los precios del maíz, que representan un 20% del costo de producción ganadera, son centrales al ajuste de esta producción en los Estados Unidos, país que difícilmente recuperará hacia el fin de la década el nivel de 132 millones de cabezas que tenía en 1975. El problema central para depender o no del abastecimiento mundial de alimentos es esencialmente el de precios internacionales. Los niveles altos y las fluctuaciones presumibles para los precios internacionales de alimentos en la década, vinculan así la cuestión alimentaria con la disponibilidad de divisas.

## 2.3. *Energía y divisas*

La cuestión energética trasciende al problema de su impacto sobre la balanza de pagos aunque, en el mediano plazo, también se relaciona con la

disponibilidad de divisas. Los problemas energéticos pueden afectar todo el estilo de desarrollo, incluso la misma forma de configuración del espacio urbano-rural, dado que las actividades rurales básicas consumen menos energía que la industria. Se calcula que la energía utilizada en la producción del sector agropecuario no excede al 5% del consumo energético total de los Estados Unidos, porcentaje que puede ser levemente superior al promedio de la Región. Tal consumo energético de los Estados Unidos se eleva al 20% cuando se consideran los transportes y procesamientos requeridos por el tipo de demanda a la que se orienta la producción. También la Región ha adoptado en gran medida esta pauta de procesamiento, con el consiguiente incremento de consumo de energía.

Es imposible predecir cómo se configurará el nuevo patrón de producción y consumo de energía, más allá de expresar la convicción de que existen soluciones tecnológicas y posibilidades de establecer y ejecutar políticas de racionalización en la producción y uso de energía. Mientras se busca un conjunto de soluciones eficientes, el impacto del problema sobre la balanza de pagos de países importadores es evidente. Aun después de encontradas las soluciones tecnológicas será necesario disponer de divisas, dada la necesidad de realizar inversiones para aplicar estas soluciones, de ahí que la balanza de pagos será también para la energía un punto crucial en el marco del desarrollo de la Región.

### 3. Sobre el problema central de divisas

El presupuesto de divisas parece fijar límites precisos a las opciones de cada país, en una forma que excede la perspectiva coyuntural con que se lo ha enfocado en numerosas ocasiones.

No obstante los elementos válidos que motivan el planteamiento de las divisas como problema central, el mismo tiene dos peligros potenciales:

- a) Puede fomentar la inacción de los países, al atribuir a factores exógenos toda la responsabilidad de los obstáculos al desarrollo, y
- b) puede motivar, por falta de un insumo financiero crítico (divisas), una mala asignación de recursos productivos, que provoque la pérdida de opciones de crecimiento y desarrollo.

Los países de la Región tienen una amplia experiencia para enfrentar el mercado mundial como compradores y vendedores, y existen numerosos casos de éxitos vinculados a una firme decisión nacional y a una organización adecuada para ello. La nueva década no debe ser encarada con pesimismo sino con reconocimiento de que las dificultades previsibles son un

El papel de la Educación de Adultos en el Desarrollo Rural desafío que la Región puede enfrentar. Las condiciones difíciles obligarán a pensar con cuidado y resolver con eficiencia los problemas pendientes sobre la capacidad de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

#### 4. Estrategias por tipos de países

Las estrategias que se propicien para el sector deben tener en cuenta, como referencia general, que:

- a) Se ha ido completando la integración de los países al marco mundial, integración que incluye desde pautas de consumo y tecnologías hasta acceso a los mercados mundiales de productos y de recursos financieros.
- b) El sector se ha vinculado productivamente con industrias proveedoras de insumos y transformadoras de productos, a un nivel que supera las previsiones de veinte años atrás.
- c) La modernización productiva sectorial y la de los mecanismos financieros de las economías en general, facilitan el cálculo económico privado y la rápida reasignación de recursos financieros entre sectores.
- d) Los organismos públicos sectoriales controlan directamente pocas medidas políticas para poner en práctica las estrategias nacionales en el sector.
- e) Las poblaciones rurales de bajos ingresos se están integrando a sistemas satisfactorios de empleo e ingresos rurales a un ritmo muy lento, por lo que constituyen simultáneamente un recurso mal utilizado y un objetivo de desarrollo pendiente de realización.

Sobre este marco general, común a la Región en su conjunto, aparecen cuatro criterios objetivos básicos que contribuyen a definir estrategias posibles. Estos son:

- a) Disponibilidad interna de energía,
- b) opciones exportadoras no agropecuarias,
- c) tierra productiva disponible *per capita*, y
- d) nivel de pobreza rural.

Estos elementos, junto a los objetivos nacionales, parecen cruciales para definir prioridades y estrategias.

Diversas variantes de grado en el déficit energético, en la cantidad y calidad de recursos naturales *per capita* y en el nivel de pobreza motivarán

distintas combinaciones estratégicas, particularmente en cuanto al comercio internacional, al papel sectorial en lo energético y a eventuales cambios estructurales.

Aquellos países que sean exportadores importantes de energía pueden más fácilmente financiar la incorporación de la tierra disponible que tengan y la infraestructura productiva que pueda faltarles. Según el nivel de pobreza, pueden llevar su producción interna hasta el límite de sus recursos naturales, incluso desatendiendo en alguna medida las ventajas comparativas del comercio internacional en apoyo a objetivos nacionales de empleo y autosuficiencia alimentaria. Según sea el nivel de pobreza interna y la disponibilidad de recursos naturales, pueden incorporar medidas de reformas estructurales. Por otra parte, la presión por definir la función sectorial en lo energético no será muy grande.

También los países sin déficits energéticos graves y con recursos productivos agropecuarios relativamente abundantes tienen un margen de maniobra importante. Su opción agroexportadora, que incluye eventuales inversiones básicas adicionales, sólo tiene límites en el proteccionismo de países desarrollados y en la falta de poder adquisitivo de países deficitarios en alimentos. Según sea el nivel de la pobreza interna y su déficit energético pueden estar motivados a adoptar, junto con la generación de divisas, otros objetivos de desarrollo rural, incluidos el uso y la producción sectorial de energía y los cambios estructurales.

En países con importantes déficits energéticos y abundante pobreza, compensados por opciones exportadoras extrasectoriales y disponibilidad de recursos naturales agropecuarios, se plantea como necesidad el impulsar de manera equilibrada las exportaciones agropecuarias, la producción de agroenergéticos y el desarrollo rural.

En otro extremo de la situación se encuentran países carentes de energía, con escasa disponibilidad de tierra productiva *per capita* y alto nivel de pobreza. El reducido margen de maniobras de estos países, sólo atemperado por la eventual disponibilidad de algún producto estratégico de exportación y por la obtención de divisas a través de servicios, está definido ya desde antes de la crisis energética. Los enfoques de aumentos de rendimientos y el renovado esfuerzo por el uso racional de sus escasos recursos, son aún más imperativos que en situaciones de otro tipo.

## 5. Opciones de cooperación internacional

Si América Latina y el Caribe funcionaran como un país podría haber una estrategia común viable para el conjunto, aunque ella significara un sa-

crificio de niveles relativos de vida logrados en algunas áreas. La realidad es que las soluciones cooperativas integrales son muy difíciles. Así, los países con excedentes en alimentos y energía venden éstos al mercado internacional en función de sus objetivos y estrategias nacionales, sin dar prioridad a la satisfacción de necesidades de otros países de la Región. Pese a lo anterior, México y Venezuela han suscrito recientemente algunos acuerdos para el abastecimiento de petróleo a países de América Central y el Caribe en condiciones favorables. También avanzaron en la pasada década acuerdos subregionales de integración comercial que, aun con dificultades, han hecho mucho por lograr asignaciones racionales de recursos en espacios mayores que los nacionales. La década requiere, y verá sin duda, fuertes avances en estos esfuerzos cooperativos. Con el mismo objetivo, pero con propósitos más específicos de realización inmediata, cabe analizar profundamente las opciones de cooperación técnica entre países en materia agropecuaria. La abundante experiencia regional en la materia, lo importante de muchos avances tecnológicos logrados y el diferente nivel de desarrollo entre países, requieren aprovechar en la década la potencialidad de este intento cooperativo.

## 6. Perspectiva del desarrollo rural dentro del contexto global

Resulta claro que en la mayoría de los países el otorgamiento de énfasis a procesos de desarrollo rural como se define en este documento tendrá, en mayor o menor grado, implicaciones de cambio estructural. La decisión de los gobiernos de encarar cambios estructurales se deriva del estilo de desarrollo impulsado, y opera dentro de las condicionantes y restricciones políticas globales. Dicho estilo, con las respectivas condicionantes y restricciones, opera a su vez dentro de un marco mayor de inserción de cada país en la economía mundial. Dentro de este contexto, las perspectivas reales de que se impulsen procesos genuinos de desarrollo rural en la actual orientación política de los gobiernos, se asocian estrechamente a las perspectivas de cambio estructural y desarrollo integral.

No obstante lo anterior, y como resultado de las presiones sociales y políticas que surgen de la existencia misma de grupos rurales de pobreza extrema concentrados geográficamente, es predecible que varios gobiernos latinoamericanos impulsen, en la década de los años ochenta, programas integrados de inversiones en áreas rurales específicas. Si bien el patrón usual de estos programas no cubre necesariamente la totalidad del concepto de desarrollo rural, en el que las limitaciones más evidentes son en el aspecto de la participación, es probable que continúen representando en el contexto latinoamericano las acciones más afines al concepto enunciado.

## V. EL PAPEL DE LA EDUCACION DE ADULTOS EN EL DESARROLLO RURAL

### 1. El contexto global

Tradicionalmente, la literatura sobre el tema ha relacionado la educación y el desarrollo de dos formas: en la primera de ellas se ha tomado como central el efecto de la educación sobre el individuo, con lo que se deriva de ello el principio de que la educación *en sí misma* constituye desarrollo. El grado de educación de una población constituye, dentro de este criterio, una medida del grado de desarrollo alcanzado por dicha sociedad. (IBDR, 1980).

La segunda vertiente de pensamiento ha adjudicado a las inversiones en educación un papel importante como motor del desarrollo, lo cual se ha hecho a través del análisis sobre los efectos que el individuo educado tiene sobre la sociedad en su conjunto.<sup>5</sup>

En el primer caso la educación se concibe como una de las necesidades básicas, a la que todo ser humano debe tener acceso por principio fundamental de equidad (Fernández, 1980).

En una publicación reciente el IBDR (1980: 13) señala:

Este amplio enfoque del desarrollo destaca la importancia de la educación en tres aspectos relacionados entre sí:

— *Como necesidad humana básica.* Los seres humanos necesitan educación para adquirir una base amplia de conocimientos, actitudes, valores y destrezas sobre la cual puedan fundamentar su vida futura, aun cuando no reciban instrucción formal ulterior. La educación proporciona a todos el potencial de aprender para poder aprovechar nuevas oportunidades, para ajustarse a los cambios sociales y culturales y para participar en las actividades políticas, culturales y sociales. A medida que las sociedades se desarrollan, la educación se convierte en una condición necesaria de la capacidad del individuo para identificarse con la cultura de su medio.

— *Como medio de satisfacer otras necesidades básicas.* La educación ejerce influencia en el acceso a la satisfacción de otras necesidades básicas (nutrición adecuada, agua potable, salud, vivienda) y está a su vez influida por tal acceso. La reducción de las enfermedades gastrointestinales y parasíticas, por ejemplo, que puede alcanzarse contando con educación, agua potable y programas de salud, aumenta considerablemente la nutrición que es posible obtener de una determinada cantidad de alimentos. A la inversa, las mejoras que se hagan en la nutrición, especialmente de los niños, acrecientan significativamente su capacidad de

El papel de la Educación de Adultos en el Desarrollo Rural aprendizaje, los beneficios generales que derivan de la educación, y, en última instancia, su productividad e ingresos. De modo que, si bien el agua potable puede ejercer una contribución importante para lograr una mejor salud, el que así suceda depende de la educación y la capacidad de comprensión de sus usuarios.

— *Como actividad que sustenta y acelera el desarrollo global.* La educación desempeña varias funciones. En primer lugar, prepara y forma personal calificado en todos los niveles para ocuparse de la gestión del capital, la tecnología, los servicios y la gestión de cada sector de la economía. La experiencia ha demostrado repetidamente que los proyectos de desarrollo no se ejecutan bien a menos que la inversión de capital y la transferencia de tecnología vayan acompañadas de conocimientos y destrezas adecuadas. Los estudios han demostrado también que el rendimiento económico de las inversiones en educación parece ser superior en la mayoría de los casos al rendimiento de otros tipos de inversiones y que los países en desarrollo obtienen mejores rendimientos que los desarrollados. En segundo lugar, con personal capacitado, metodologías avanzadas y estructuras institucionales, la educación facilita el avance del conocimiento en los campos teóricos y aplicados. En tercer lugar, a medida que aumenta la preocupación por salvaguardar el medio ambiente, por la conservación, por el uso de la energía y por alcanzar un equilibrio entre la población y los recursos naturales, cabe esperar que la educación eleve la conciencia de las personas y proporcione conocimientos, aptitudes y recursos humanos calificados para enfrentar los problemas ambientales. En cuarto lugar, el rápido crecimiento económico, el avance tecnológico y el cambio social transforman la relación entre el individuo y la sociedad y pueden destruir los soportes tradicionales que han proporcionado el marco social para el individuo. La capacidad de las personas para identificarse con su cultura cambiante y poder desempeñar funciones constructivas en la sociedad depende en gran medida de la aportación de la educación en términos de autocomprensión, un mejor conocimiento de las opciones que la sociedad tiene a su disposición y una visión crítica de la cultura.

Esta posición resume las tendencias recientes de la literatura, en las cuales se enfatiza la inseparabilidad de la educación y el desarrollo. En ellas, se justifica la realización de inversiones educativas argumentando tanto su valor en sí mismas como su valor estratégico de reforzamiento de inversiones sectoriales o multisectoriales para la promoción de programas amplios de desarrollo.

## 2. La práctica de los programas de educación de adultos en áreas rurales

La gran mayoría de los programas de educación de adultos en áreas rurales en América Latina han caído dentro de las grandes categorías de alfabetización, educación para el trabajo y educación liberadora.

Los programas del primer tipo se han originado usualmente en ministerios de educación y organismos afines y sólo en ocasiones se han relacionado en términos conceptuales y operativos con programas de desarrollo de ámbito mayor.<sup>6</sup> Pese a ello, existen algunas experiencias de programas de desarrollo de enfoque más integrado que ha incluido componentes específicos de alfabetización dirigidos a la población adulta (Niehoff, 1977: 194).

El segundo tipo abarca programas de variada concepción, incluidos los conocidos enfoques de extensión agrícola con sus variaciones metodológicas y de adaptación nacional (Frías, Ramsay y Beltrán, 1964), el adiestramiento en oficinas específicas o tareas productivas concretas (Fernández, 1976), la capacitación vocacional y profesional escolarizada, el entrenamiento de migrantes potenciales a las zonas urbanas en artes u oficios de valor en dicho contexto,<sup>7</sup> y otros (Frías, 1964).

Es frecuente encontrar este tipo de programas asociados a esfuerzos más integrados de desarrollo. Es también frecuente identificar inversiones considerables del sector público de nuestros países aplicadas directamente a ellos, sin enlaces operativos o conceptuales explícitos con acciones de ámbito mayor (IBRD, 1980: 74-76).

Los contados intentos de aplicar el aparato conceptual de la "educación liberadora" se encuentran, por la naturaleza de éste, casi siempre asociados a otro tipo de programas de transformación profunda (Fernández, 1980). Si bien son contados los casos en que este componente ha sido incorporado en forma pura al diseño de las inversiones globales, es frecuente identificar intentos más o menos aislados de aplicarlo en la fase operativa de algunos proyectos, pero más como producto de la formación individual de algunos técnicos que como intención consciente de los responsables globales de la inversión.

Es común que una buena parte del segundo tipo de programas, y de hecho todos los del tercer tipo, tengan origen y sean institucionalmente controlados fuera de los ministerios de educación.

Por otra parte, varias fuentes identifican la dificultad de coordinar los aportes de distintas instituciones (educativas y no educativas) como una de las restricciones fundamentales al éxito operativo de estas inversiones (Lele, 1975: 175-177).

### 3. Tendencias históricas en la expansión de programas rurales de educación de adultos



### 3.1. Alfabetización

— Los porcentajes mayores de analfabetismo en América Latina se encuentran en los sectores más pobres de la población (OEA, 1979).

— Hasta hace poco más de tres décadas, para un buen número de países de la Región la alfabetización misma constituía un fenómeno eminentemente urbano.

— Históricamente, la alfabetización se ha dado en América Latina como producto de la expansión de los sistemas de educación formal pública y privada.

— Existen notorias diferencias en la cobertura del sistema educativo formal entre las áreas urbanas y las rurales, en detrimento de éstas. (*Ibid.*)

— La cobertura de los sistemas formales en el medio rural sólo ha iniciado un crecimiento significativo, o se ha aproximado a la urbana, una vez que las demandas urbanas de educación formal han sido razonablemente satisfechas.<sup>8</sup>

— Los países con tasas menores de analfabetismo rural tienen algunas características comunes: las inversiones públicas de educación han sido relativamente altas durante varias décadas; la formación de maestros ha existido como alternativa profesional viable por un periodo similar de tiempo; existe un alto porcentaje de población en zonas urbanas, o ha existido un flujo importante de migración rural-urbana por un periodo considerable (OEA, 1969); la matrícula urbana (como porcentaje de las cohortes correspondientes) ha sido consistentemente alta (al menos en un 70% de la matrícula potencial); existe un mercado de trabajo relativamente sofisticado, ligado estrechamente con el nivel educativo de los individuos, en las zonas rurales, etcétera.

— También es cierto lo opuesto. Los países con las tasas más altas de analfabetismo rural tienden a tener un porcentaje mayor de población rural; la expansión del sistema educativo urbano es más reciente, o bien éste se ha desarrollado más lentamente; existen grandes deficiencias (cuantitativas y cualitativas) en la formación de docentes, y los puestos de docencia rural son menospreciados.

— En estos últimos casos, parece poco probable que se aumente la prioridad de las inversiones públicas en educación rural hasta que las demandas educativas de las zonas urbanas hayan sido satisfechas razonablemente durante un periodo considerable.

— Con muy pocas excepciones<sup>9</sup> no se otorga prioridad a las inversiones dirigidas a crear oportunidades de alfabetización para adultos pobres en áreas rurales cuando dichas inversiones compiten con otras demandas educativas urbanas, o aun con demandas de expansión de los sistemas de educación primaria rural.

— Históricamente, la alfabetización de la población rural ha decrecido como producto combinado de la expansión de la matrícula infantil en el sistema formal, y la muerte de la población analfabeta en los grupos de edades más altas.

— Se ha sugerido que la utilización de medios no convencionales podría, mediante una reducción de los costos, tornar más viables los programas de alfabetización de adultos (BID, s/f).

— No existe evidencia de que en la aplicación de los programas a nivel rural exista una correlación entre el costo de los medios utilizados y el impacto cuantitativo de los programas.

— El enfoque de alfabetización política que ha mantenido una alta proporción de los programas de educación de adultos en América Latina se ha asociado a menudo con los modelos de desarrollo que prevalecen en la Región, en los cuales se enfatiza el esfuerzo individual como factor clave para el desarrollo. Con base en lo anterior, se plantea que mediante la adquisición de destrezas en lectura y escritura, los *individuos* pueden mejorar su condición accediendo a empleos mejor pagados, a niveles superiores de tecnología y calificación laboral, y a bases más firmes para migrar hacia los centros urbanos.

— Es un hecho que ser o no alfabeto ha sido un factor clave en la movilidad social, el acceso a los servicios y la gravitación geográfica hacia mejores empleos.<sup>10</sup>

### 3.2. Educación para el trabajo

— En las zonas urbanas de América Latina el sector moderno de la economía cuenta, en la mayoría de los países, con mecanismos de muy diverso tipo encargados de realizar el reciclaje y la calificación avanzada de la fuerza de trabajo.

— El rápido desarrollo de programas como el INCE de Venezuela, el INA de Costa Rica, el SENA en Colombia, el IFARHU en Panamá, y otros, se puede atribuir en buena medida a los cambios introducidos en la tecnología, una diversificación en el trabajo y los sistemas de salarios altamente estructurados.

— En virtud de ello, el ámbito fundamental de los programas es urbano, y su clientela principal está constituida por trabajadores que ya tienen empleo o que cuentan con una alta perspectiva de obtenerlo. Además, en la mayoría de los casos se requiere ser alfabeto para participar.

— Salvo algunas excepciones interesantes de carácter casi experimental,<sup>11</sup> la aplicación de este tipo de programas a las áreas rurales se ha restringido a un trabajo limitado en materia de calificación ocupacional y al desarrollo de programas de extensión agrícola.

— La calificación ocupacional rural se ha asociado, al igual que su contraparte urbana, al fortalecimiento de un sector productivo moderno, insertado sobre todo en los modelos de desarrollo predominantes en la Región.<sup>12</sup>

— No existe evidencia de que estos programas, o aun el desarrollo acelerado del sector moderno de la agricultura, agregue plazas netas al mercado de trabajo, o incorpore nuevos trabajadores de los sectores poblacionales más pobres por la vía de los programas de calificación laboral.

— Se puede adelantar más bien una hipótesis verosímil según la cual la calificación de trabajadores para el sector moderno de la agricultura se restringe en buena medida a población ya escolarizada, con antecedentes previos de asociación laboral al sector moderno y con acceso a otros servicios.

— Evidencia fragmentaria disponible para algunos países sugiere que, en ciertos casos, la calificación laboral acelera la migración hacia centros urbanos (OEA, 1969).

— Los programas de extensión agrícola en la mayoría de los países de la Región se han organizado, al menos en su inicio, de acuerdo a los patrones básicos del extensionismo en los Estados Unidos (Frías, 1964).

— En su dimensión más tradicional, estos programas han combinado áreas tales como capacitación para la producción agropecuaria, educación nutricional, asistencia técnica a la unidad de producción y algunas actividades relacionadas con incentivos a la producción (crédito, introducción de agroquímicos, etcétera).

— Aunque muchos de estos programas han registrado éxitos importantes en el aumento de la productividad de algunos rubros, existe poca evidencia de que hayan tenido un impacto significativo en los sectores más pobres de la población rural (productores de subsistencia, trabajadores estacionales, asalariados, rurales, etcétera).

— Existen algunos datos que muestran que estos programas se han dedicado preferentemente a la transferencia de tecnologías que requieren más tierra, capital y destrezas productivas que las que posee el pequeño productor. Los sistemas de producción delicadamente equilibrados de éste y del productor de subsistencia no toleran usualmente la introducción indiscriminada de tecnología que aumente significativamente el riesgo.

— Varios países han introducido interesantes modificaciones de la extensión agrícola clásica a la especial circunstancia de la agricultura tradicional, y han realizado adaptaciones a contextos de los sectores pobres de la población rural. El programa de "pancoger" en Colombia, que apoya la producción de alimentos entre productores muy pequeños, con un enfoque dirigido al autoconsumo y al mejoramiento de la nutrición, es un buen ejemplo de ello.

— No obstante, no existe una recopilación sistemática de las diversas experiencias de adaptación de los enfoques clásicos de la extensión agrícola a las condiciones particulares de los sectores más pobres de la población rural (Rosado, 1971). El examen de algunas de estas experiencias indica que, potencialmente, programas mejorados y adaptados de este tipo podrían constituir mecanismos interesantes para la entrega de servicios integrados a dichos sectores de la población, como lo sugiere el SAM (Sistema Alimentario Mexicano), programa de reciente instauración en ese país.

— Por lo general, y al igual que en el caso de muchos programas de alfabetización, la filosofía básica del común de los programas de calificación laboral y de extensión en zonas rurales, concibe al desarrollo como una empresa individual. Ello se fundamenta en el supuesto de que las conductas individuales, mejoradas mediante la transferencia de conocimientos y destrezas, puedan ayudar a cada persona a lograr mejores condiciones de vida. Considera asimismo que la suma de conductas individuales mejoradas, acumuladas a nivel "rural", conduce a una reducción de la pobreza, a una mayor urbanización de la población rural y, en consecuencia, al desarrollo.

— En la mayoría de los países de la Región, sin embargo, el grueso de las inversiones públicas en programas de calificación laboral rural y de extensión agrícola, pese a ser potencialmente vehículos indiscutidos de movilidad social, no alcanzan a segmentos significativos de la población rural, tienden a prestar servicios a productores o trabajadores agrícolas que ya poseen acceso a otros servicios, y sólo ocasionalmente sirven a los sectores más pobres de la población rural.

### 3.3. *Educación liberadora*

— La aplicación de esta concepción educativa en el contexto latinoamericano se reduce a experiencias aisladas, usualmente asociadas con programas de carácter más integrado que incluyen acciones o inversiones referidas a la producción, los servicios, la infraestructura o la organización campesina.

— Algunas experiencias notables, particularmente orientadas al establecimiento de sectores autogestionarios en la economía rural (Perú, Honduras), han incorporado parcialmente conceptos y métodos asociados a la educación liberadora para el desarrollo de programas educativos y de organización campesina.

— La expansión y consolidación de estas experiencias se ha asociado estrechamente con el mantenimiento de decisiones de carácter político y con opciones, también políticas, de introducir cambios profundos en la estructura productiva.

— Dichas opciones, tomadas y mantenidas por algunos países de la Región, a menudo se fundamentan en programas educativos y organizativos distintos a la educación liberadora.

— Existe evidencia de que programas organizados sobre estos fundamentos tienden a desaparecer como tales al retirarse el apoyo político que les dio origen, o bien en el momento en que comienzan a desarrollar presiones para la introducción de cambios en la estructura productiva que son distintos a los incluidos en las opciones políticas vigentes.

— No existe un análisis sistemático de la permanencia de los cambios estructurales y de los logros organizativos (a nivel individual o colectivo) producidos por este tipo de programas una vez que cesan de tener apoyo político.

— Se ha sugerido la vigencia de un problema ético al introducir estos programas desde fuentes exógenas (particularmente desde organismos de cooperación técnica) que no constituyen actores políticos permanentes en el contexto del país o localidad en que tales programas se llevan a cabo.

— Pese a lo anterior, no es aventurado afirmar que la ejecución de programas organizados a partir de la concepción y metodología de la educación liberadora tienden a:

- a) Producir cambios cualitativos en la percepción de los individuos y los grupos que participan en ellos y en las formas de promoción del proceso educativo;

b) motivar al individuo y a los grupos a iniciar otro tipo de experiencias educativas, y

c) aumentar la participación de los mismos en las instituciones sociales y políticas.

— Aun advirtiendo el impacto potencial de la organización de este tipo de programas en procesos de desarrollo rural como los que se definen en el segundo capítulo de este artículo, es preciso reconocer las fuertes restricciones —fundamentalmente de carácter político— que existen para su generalización.

#### 4. Contribución potencial de la educación de adultos al desarrollo rural en América Latina.

La educación de adultos y el desarrollo rural se relacionan conceptual y operativamente por dos vías. Por una parte, el logro de objetivos educacionales forma parte de uno de los componentes básicos del concepto de desarrollo rural. Por otra parte, la educación de los adultos garantiza su acceso a otros bienes y servicios generados en el proceso, a la vez que, junto con otras actividades, puede sostener y acelerar el proceso.

La provisión de servicios educativos de cualquier tipo a la población rural adulta, compite directamente en la obtención de recursos con la universalización de la matrícula en el sistema escolarizado urbano, en primera instancia y, en segunda, con la extensión del sistema formal en zonas rurales.

Cualquier esfuerzo por aumentar los recursos disponibles para dichos programas deberá alterar una tendencia histórica de rigidez extrema en tal sentido. Alterar dicha tendencia histórica exigirá a su vez reducir los costos unitarios de los servicios y obtener apoyo político para la reasignación de prioridades.

Las alternativas de reducción de costos deberán incluir todas las modalidades de educación no formal y desescolarizada, sin dejar de lado las experiencias desarrolladas en otros continentes.

El apoyo político es condición imprescindible para la adecuada implantación de programas educativos para la población rural adulta, y deberá generarse no sólo en el nivel gubernamental sino también a nivel de todos los grupos sociales actuantes en el ámbito rural. Deberá garantizarse, asimismo, la permanencia del apoyo político durante un tiempo prolongado.

La falta de alguno de estos elementos implicará el mantenimiento de la tendencia histórica en la cual la reducción del analfabetismo rural se da

El papel de la Educación de Adultos en el Desarrollo Rural en función de la satisfacción de las demandas educativas urbanas, la expansión del sistema formal a nivel rural y la muerte de los analfabetos en los grupos de edades más elevadas.

En tal circunstancia, sólo se producirán cambios en la tendencia en focos muy localizados, en los cuales se estén concentrando inversiones multisectoriales que incluyan componentes educativos circunstancialmente segregados de los patrones globales de asignación de recursos.

Es posible argumentar que los tres tipos de educación de adultos rurales a los que se hace referencia en este documento pueden enfocarse desde las dos perspectivas citadas al inicio de este apartado.

Si bien las restricciones señaladas en los párrafos precedentes se refieren en particular a la dimensión de la alfabetización, son igualmente aplicables a las otras dos, toda vez que su expansión debe competir también por recursos escasos y requiere de un apoyo político similar (aún mayor en el caso de la educación liberadora).

El desarrollo de programas de educación de adultos rurales dirigidos a crear condiciones o demandas para la instauración de procesos de desarrollo rural, particularmente a nivel de áreas específicas (como ha sucedido con algunos programas de extensión o de educación liberadora), tiene un contenido político, toda vez que la decisión de hacerlo y el control de las acciones se haya originado a partir de organizaciones nacionales. Asimismo, es preciso establecer lineamientos claros sobre la justificación ética y política de que organismos de asistencia técnica presten apoyo a las iniciativas de los países de la Región.

## NOTAS

- 1) Es el caso de varios países de Centroamérica en relación con abastecimientos de granos básicos.
- 2) Las políticas adoptadas recientemente por Argentina, Chile y Uruguay son un buen ejemplo.
- 3) Véase también IICA, *Notas y propuestas sobre el diseño y la ejecución de proyectos de ataque a la pobreza en América Latina y el Caribe*. IICA, San José, Costa Rica, 1979.
- 4) La información de los capítulos III y IV ha sido tomada de la síntesis de los documentos de trabajo de la VII Conferencia Interamericana de Agricultura, OEA/Ser, I/II.8.1.; CIES/AGRI/1, 6 de febrero, 1981, San José, Costa Rica, enero, 1981.
- 5) A esto corresponde la corriente de pensamiento sobre el capital humano.
- 6) Al respecto, Cuba y Nicaragua constituyen ejemplos interesantes.
- 7) Son interesantes en este sentido las experiencias desarrolladas por Jamaica.
- 8) Este ha sido el caso de Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica y Cuba.
- 9) Cuba y Nicaragua.
- 10) Esto se demuestra en el análisis comparativo de encuestas de hogares por muestra.
- 11) El INCE Agrario en Venezuela, por ejemplo.
- 12) En relación a esto, véanse los informes de los cursos del INA, el IFARRHU y el SENA.



## BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, Oscar. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile, 1978.
- ARAUJO, J. E. "Mensaje a la XVIII Reunión ordinaria de la Junta Directiva del IICA".
- . *La empresa comunitaria*. IICA, San José, Costa Rica, 1975.
- BID. Reunión BID. *Financiamiento de la educación*. Caracas, s.f.
- FERNANDEZ, H., y L. Puyol. "Educación de adultos y necesidades básicas". (Mimeo). San José, Costa Rica, 1979.
- FERNANDEZ, H. *Modelo complejo de planificación universitaria*. IICA, San José Costa Rica, 1976.
- . *Some notes on the role of adult education in reducing inequality with particular reference to the rural context in Latin America*. Madras, India, 1980.
- FRIAS, H., J. Ramsay y L.R. Beltrán. *Extensión agrícola, principios y técnicas*. 2a. edición, IICA, 1964.
- IBDR Education. Sector policy paper. IBDR, Washington, D.C., abril, 1980.
- IICA. *Marco de referencia conceptual para el desarrollo rural*. IICA, San José, Costa Rica, 1980.
- . *Notas y propuestas sobre el diseño y la ejecución de proyectos de ataque a la pobreza en América Latina y el Caribe*. IICA, San José, Costa Rica, 1979.
- IICA/FAO. *Marco conceptual para la reforma agraria en América Latina*. IICA/FAO, Santiago de Chile, 1970.
- LELE, Uma. *The design of rural development. Lessons from Africa*. John Hopkins University Press, Washington, D.C., 1975.
- MACDONALD, M. "Concepción del desarrollo rural en América Latina. Alcances y limitaciones." En: II/CATIE/IBM. Seminario latinoamericano sobre mejoramiento de la producción y productividad del pequeño agricultor en el desarrollo rural. IICA/CATIE/IBM, San José Costa Rica, junio , 1980.
- NIEHOFF, R.O. *Non formal education and the rural poor*. M.S.U., Michigan, 1977.
- OEA. *Migración al área metropolitana de Lima, Callao*. Washington, D.C., 1969.
- . *América en cifras*. OEA, 1979.

Carlos E. Paldao

- ROSADO, H. "Extensión como educación para el desarrollo. En: *Reunión Técnica Internacional sobre Educación y Desarrollo Rural*. México, 1971.
- TOKMAN, Víctor E. "Dynamics of the labor market and distribution of income in Latin America". VI World Congress of the International Economic Association, México, agosto, 1980.
- WORLD BANK STAFF. *Land refor in Latin America: Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela*. World Bank Staff Working Paper, No. 275, abril, 1978.