



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/1996/70
12 de junio de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1996
Nueva York, 24 de junio a 26 de julio de 1996
Tema 6 c) del programa provisional*

**CUESTIONES ECONÓMICAS Y AMBIENTALES: ALIMENTACIÓN Y
DESARROLLO AGRÍCOLA**

Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir al Consejo Económico y Social, como anexo a la presente nota, el informe sobre el examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural. En cumplimiento de la decisión 1981/185 del Consejo, la secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha preparado el informe en colaboración con otros organismos y organizaciones interesados del sistema de las Naciones Unidas.

* E/1996/100.

96-14771 (S) 260696 260696 030796



/...



Anexo

CONFERENCIA

28° período de sesiones

Roma, 20 de octubre - 2 de noviembre de 1995

**CUARTO INFORME SOBRE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LA
APLICACION DEL PROGRAMA DE ACCION DE LA CMRADR**

INDICE

	Página
RESUMEN	5
	Párrafos
INTRODUCCION	
CMRADR: INFORMACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION	1-11
Aspectos principales	
Informes de la CMRADR	1-2
Cambios recientes en el procedimiento de presentación de informes	3
Cuestionarios sobre los países	4-6
Guía de la CMRADR	7
Perfiles de países	8
Base de datos de la CMRADR	9-10
Estudios complementarios por países	11
SECCION 1	
LA CMRADR EN 1990-1995: PANORAMA GENERAL	12-24
Aspectos principales	
La liberalización económica y política y los objetivos de la CMRADR	12-13
La liberalización económica y política: problemas	14-19
Relación entre liberalización y medio ambiente	20-21
Gastos de defensa, conflictos y pobreza rural	22-23
La reforma en Europa oriental y central y en la antigua Unión Soviética	24

SECCION 2

**ACCESO A LA TIERRA, LOS RECURSOS NATURALES, LOS INSUMOS,
LOS MERCADOS Y LOS SERVICIOS**

Aspectos principales	25-42
Mayor utilización del mercado para la distribución de recursos	25-27
Perspectivas políticas: defensa de las pequeñas explotaciones	28
La tierra: adopción de sistemas de mercado	29-30
Limitaciones al desarrollo de los mercados de tierras	31-34
Mercados de crédito	35-36
Necesidad de un marco institucional de apoyo	37-40
Limitaciones a la participación en los mercados	41-42

SECCION 3

PARTICIPACION POPULAR

Aspectos principales	43-71
El nuevo imperativo de la participación	43-47
Organizaciones populares: fomento de su capacidad interna	48-59
Mayor conciencia de la necesidad de la participación popular	60-62
Creación de unas condiciones normativas y jurídicas más favorables	63-65
Fomento del diálogo entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y las organizaciones de la población rural	66-69
Seguimiento y evaluación de la participación popular	70-71

SECCION 4

PAPEL DE LA MUJER EN EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

Aspectos principales	72-88
La mujer rural y la seguridad alimentaria	72-76
La mano de obra agrícola y la feminización de la agricultura	77-79
La mujer rural, el medio ambiente y la tenencia de la tierra	80-82
Políticas y planes para promover la igualdad entre los sexos	83
Progresos realizados	84-88

SECCION 5

EDUCACION, CAPACITACION Y EXTENSION

Aspectos principales	89-98
Repercusión de las limitaciones fiscales	89-90
La educación de la mujer y el desarrollo	91-93
Extensión y capacitación agrícolas	94-95
Extensión agrícola: nuevos enfoques	96-98

RESUMEN

El Cuarto Informe sobre los Progresos Realizados en la Aplicación del Programa de Acción de la CMRADR ha sido objeto de amplias modificaciones para subsanar sus deficiencias y hacerlo más útil. Se ha reducido su extensión a fin de evitar en lo posible la repetición de información contenida en otros documentos a disposición de la Conferencia.

El Informe se divide en cinco secciones:

La CMRADR en 1990-1995: panorama general
Acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales
Participación popular
Integración de la mujer en el desarrollo rural
Educación, capacitación y extensión

Todas las secciones se han preparado y revisado en colaboración con las dependencias pertinentes.

Se han introducido cinco innovaciones en la CMRADR para que ésta responda mejor a las necesidades de los Estados Miembros. También se podrá facilitar información y orientación sobre las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la CMRADR.

Cuestionarios sobre los países
Guía de la CMRADR
Perfiles de países
Base de datos de la CMRADR
Estudios complementarios por países

En el último período de seguimiento e información de la CMRADR se ha producido un consenso cada vez mayor entre los Estados Miembros acerca de la necesidad de una liberalización política y económica. Este proceso, que puede facilitar el logro de los objetivos de la CMRADR, ha sido una de las características definitorias de los últimos cinco años. Con todo, muchos Estados Miembros se han dado cuenta de que la liberalización es un proceso enormemente complejo y problemático que no ha dado los beneficios que las poblaciones rurales pobres de todo el mundo esperaban. La experiencia de muchos Estados Miembros ha demostrado que no se podrá aplicar con éxito una reforma económica y política si no se refuerzan las instituciones rurales y las organizaciones sociales de voluntarios con objeto de facilitar la participación activa de la población rural en el desarrollo. Deben adoptarse medidas concretas para atender a las necesidades de las poblaciones rurales pobres, así como establecer "redes de seguridad" para impedir que esas poblaciones queden marginadas o totalmente excluidas del proceso de desarrollo.

En la reciente fase de liberalización se ha puesto de manifiesto la tensión existente entre los resultados económicos y productivos a corto plazo y las repercusiones a largo plazo sobre el medio ambiente. En teoría, las cuestiones ambientales se tienen en cuenta en la mayor parte de los objetivos y estrategias de desarrollo.

Durante los últimos cinco años la acción de los gobiernos ha ido quedando en un segundo plano y se ha ido imponiendo la tendencia a confiar en el mercado y en el sector privado para lograr una mayor eficiencia económica y una distribución equitativa de los recursos, la riqueza y las oportunidades en la sociedad. Siguen existiendo hoy en día factores que limitan la participación en el mercado, en condiciones de igualdad, de los grupos desfavorecidos de la población.

Durante los últimos años se ha reconocido a nivel mundial la contribución de la mujer al proceso de desarrollo. Sin embargo, persisten en muchas regiones las políticas encaminadas a impedir la participación de la mujer en dicho proceso. Allí donde se han adoptado políticas para promover el adelanto de la mujer, los mecanismos creados para aprovechar todo el potencial de esas políticas no han sido los adecuados.

En muchos Estados Miembros han aumentado tanto las tasas de escolarización como la población activa que trabaja en la agricultura. Los servicios de educación y extensión se ocupan de más cuestiones que interesan directamente a la población. La necesidad de invertir en la educación es mayor hoy en día que en los últimos años y sigue siendo un elemento esencial para el desarrollo humano y el crecimiento económico de una nación. Muchos Estados Miembros que tenían previsto introducir reformas han tenido que reducir el gasto público, lo que ha repercutido negativamente en la calidad y la disponibilidad de servicios de extensión y educación.

INTRODUCCION

LA CMRADR: INFORMACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Aspectos principales

- Es preciso disponer de información más precisa y puntual sobre la CMRADR.
- Se están aplicando mejores técnicas de recolección de datos gracias a la preparación de los nuevos cuestionarios de la CMRADR destinados a los Estados Miembros.
 - Se propone el mantenimiento de relaciones de trabajo constantes y más estrechas con los Estados Miembros en lo que respecta al seguimiento y la evaluación de la CMRADR.

La evolución de los procedimientos de seguimiento y evaluación de la CMRADR demuestra el interés constante por las cuestiones y los objetivos que constituyen el núcleo de la Carta del Campesino. El Plan de Acción original propugna una mayor flexibilidad y sensibilidad. Las técnicas que actualmente se están elaborando en apoyo del Cuarto Informe de seguimiento de la CMRADR y otras actividades conexas dan testimonio de la aplicación de esos principios. Para lograr un seguimiento y una evaluación eficaces es preciso disponer de la capacidad de adaptarse a nuevos contextos y circunstancias. Las nuevas iniciativas mediante las cuales la FAO ha intentado cumplir su mandato derivado de la CMRADR representan el principio, pero no el final, de un proceso.

Informes de la CMRADR

1. La CMRADR dio a la FAO "y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" el mandato de "ayudar a sensibilizar a las poblaciones de los Estados Miembros... a las realidades de la pobreza rural y a la necesidad de compromisos globales de transferencia de recursos de los países desarrollados en beneficio de los campesinos pobres de los países en desarrollo". Además, la CMRADR pidió a la FAO que estableciera "indicadores de la reforma agraria y del desarrollo rural" y ayudara "a reunir y analizar los datos pertinentes a fin de seguir de cerca los progresos logrados en relación con los respectivos objetivos nacionales de desarrollo rural..." y "elaborar criterios y métodos mejores de vigilancia y evaluación del desarrollo rural y ayudar a los gobiernos... a introducir procedimientos sistemáticos de vigilancia y evaluación". Además, como corolario forzoso de esas actividades, la CMRADR reconoció la obligación de la FAO de "realizar estudios y evaluaciones oportunos del impacto que tengan sobre el medio ambiente los programas, los proyectos y la tecnología del desarrollo rural..." Por último, se dijo que la FAO habría de "realizar análisis periódicos de cada país en lo que respecta a sus políticas, programas y recursos dedicados a alcanzar los objetivos y metas esbozados en... [el] Programa de Acción y al apoyo prestado a estos esfuerzos por las organizaciones internacionales competentes".

"La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural... declara por la presente que... los gobiernos deben estudiar la adopción de medidas... [para] reunir periódicamente datos cuantitativos... fijar el año 1980 como punto de referencia... y notificar los cambios registrados en estos indicadores en cada segunda Conferencia bienal de la FAO que se celebre a partir de entonces."¹

2. Los futuros procedimientos de presentación de informes, seguimiento y evaluación de la CMRADR han de basarse en una combinación de informes de los países sobre los progresos realizados en el logro de las metas y objetivos de la Conferencia, datos secundarios obtenidos de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas y resultados de estudios de casos concretos

¹ Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Carta del Campesino), página 9.

organizados por la FAO en determinados países y regiones. Este cambio es resultado de varias decisiones. En primer lugar, se prevé que el seguimiento y la evaluación de la CMRADR se realizarán en un mundo profundamente diferente del de finales de los años setenta y principios de los ochenta. En segundo lugar, se han detectado deficiencias en anteriores procedimientos de presentación de informes. En tercer lugar, la proporción de países que ha presentado informes ha sido en todo momento baja. En cuarto lugar, la información se presentaba invariablemente de tal manera que era muy difícil efectuar análisis y comparaciones. Por ejemplo, algunos países presentaban informes de diez páginas mientras que otros enviaban documentos de 200 páginas con una relación detallada de los progresos realizados en la aplicación de la reforma agraria. Asimismo había otros que simplemente se limitaban a enviar un ejemplar de su censo agropecuario más reciente (que la FAO ya tenía). Por ello no ha sido posible establecer una base de datos global vinculada a los informes de la CMRADR. Así pues, éstos son los problemas que los procedimientos actuales y futuros de presentación de informes sobre el seguimiento y la evaluación de la CMRADR pretenden resolver.

Cambios recientes en el procedimiento de presentación de informes

3. Se intentó determinar cuáles habían sido las causas de las deficiencias halladas en trabajos anteriores y se propusieron estrategias distintas. De este modo, se ha modificado ampliamente el procedimiento de preparación del Cuarto Informe sobre los Progresos Realizados en la Aplicación del Programa de Acción de la CMRADR. Se han introducido cinco innovaciones:

- Cuestionarios sobre los países
- Guía de la CMRADR
- Perfiles de países
- Base de datos de la CMRADR
- Estudios complementarios por países

Cuestionarios sobre los países

4. Pese a la tendencia actual hacia un exceso de cuestionarios, se ha llegado a la conclusión de que había más posibilidades de que los países completaran y devolvieran un cuestionario que de que atendieran a la solicitud de enviar informes basados en una serie de indicadores genéricamente definidos.

5. El cuestionario se ha dividido en cinco secciones:

- Acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales
- Participación popular
- Enseñanza, capacitación y extensión
- Integración de la mujer en desarrollo rural
- Alivio de la pobreza y equidad

Cada sección se ha preparado en colaboración con los servicios y divisiones competentes de la FAO. Durante la fase de preparación, los cuestionarios se distribuyeron fuera de la FAO para comprobar su idoneidad.

6. Se procuró especialmente adoptar un formato claro y accesible y prestar la máxima ayuda posible (por ejemplo, indicando posibles fuentes de datos o dando información detallada sobre cómo completar cada sección, etc.). El cuestionario se centraba en tres "tipos" distintos de información:

- información cuantitativa sobre tendencias y constantes
- información cualitativa sobre políticas y programas
- información interpretativa sobre causas y efectos

/...

El cuestionario se envió a todos los Estados Miembros y cada sección se hizo llegar a la institución o al individuo más apropiado del sector público de cada país. De este modo fue posible elevar el nivel cualitativo y cuantitativo de las respuestas.

Guía de la CMRADR

7. Además de la publicación cuadrienal del Informe de Seguimiento de la CMRADR, se está preparando una Guía de la CMRADR, que contiene información básica sobre cada Estado Miembro, prestando especial atención a la facilidad de consulta de los datos y al contenido gráfico. Así podrán cumplirse dos funciones. A corto plazo será posible subsanar la falta de una base de datos de la CMRADR de fácil consulta. A largo plazo, constituirá un valioso medio de información autónomo para ampliar el acervo de información existente sobre la CMRADR. La Guía combinará información cualitativa y cuantitativa sobre las diversas tendencias y políticas y ofrecerá información comparada a nivel nacional, regional e internacional.

Perfiles de países

8. Junto con la Guía de la CMRADR, se ha propuesto la preparación de una serie de perfiles de países, que ofrecerá información más detallada y variada que la Guía y será más flexible y mejorable. De este modo podrán prepararse informes detallados que se ajusten a las necesidades de los diversos usuarios. Los trabajos de la Guía ya se han iniciado con la preparación del presente informe. Según las previsiones, en 1996 los primeros ejemplares de la Guía y de los perfiles podrán distribuirse con carácter preliminar entre los Estados Miembros para que los examinen y hagan observaciones al respecto.

Base de datos de la CMRADR

9. En los últimos 18 meses se ha estado preparando la base de datos de la CMRADR, que combina los datos e indicadores tomados de los organismos de las Naciones Unidas y los obtenidos mediante los cuestionarios enviados a los países. La base de datos se actualizará y ampliará constantemente e incluirá información comparada y datos concretos sobre los países. Además, habrá abundantes datos cualitativos, así como información sobre las políticas agrícolas y las reformas jurídicas.

10. La base de datos ha ido aumentando a medida que los Estados Miembros devolvían los cuestionarios completados de la CMRADR. Más adelante, la base de datos se incluirá en el WAICENT². La base de datos de la CMRADR constituirá la única fuente de información centralizada sobre cuestiones relacionadas con la pobreza y el desarrollo rural. Durante la fase de preparación de la base de datos se fijaron dos prioridades: (1) potencial de distribución y facilidad de consulta para el usuario final y (2) amplia capacidad de búsqueda. Estaba claro que una base de datos de este tipo no sería muy útil a menos que pudiera ser consultada fácilmente por una gran variedad de usuarios potenciales. Por lo tanto, se ha hecho hincapié en la "posibilidad de uso" y en el estudio de los diversos medios disponibles para su distribución. Está previsto que hacia finales de 1996 la base de datos se habrá distribuido a los Estados Miembros y a los organismos de las Naciones Unidas por distintos medios, entre ellos por transmisión electrónica y en disquete. Se consideró necesario preparar una base de datos con capacidad para aplicar procedimientos complejos de extracción basados en criterios de búsqueda polivalentes. Se estimó que de esta manera los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas podrían efectuar comparaciones útiles en el plano internacional y determinar cuáles eran las reformas y los programas necesarios para aplicar procesos similares en el plano local.

² Centro de Información Agraria Mundial.

Estudios complementarios por países

11. Los cuestionarios sobre los países y la información tomada de fuentes secundarias contendrán sobre todo datos a nivel nacional y serán inevitablemente superficiales para el análisis de determinados problemas. Por ello, se organizarán otros estudios por países en profundidad a petición de los Estados Miembros y una vez completado el cuestionario. En ellos se presentará información detallada sobre las diversas tendencias e iniciativas y se complementará la información sobre políticas y programas reunida en otros lugares.

Se ha transformado el procedimiento de seguimiento y evaluación de la CMRADR. Ahora responde mejor a las necesidades de los Estados Miembros y permite facilitar información y orientación sobre las medidas que es preciso adoptar para alcanzar los objetivos de la CMRADR.

En tanto dichos objetivos no se hayan alcanzado, es preciso que los organismos de las Naciones Unidas, como por ejemplo la FAO, procuren adoptar innovaciones y nuevos métodos para prestar asistencia y apoyo a los Estados Miembros. Las actuales innovaciones en los procedimientos de presentación de informes de la CMRADR son prueba de la determinación de la FAO de cumplir su mandato a ese respecto.

CUADRO 1

Problema	Actividades para resolver el problema	Medidas adoptadas
1. Incapacidad de la CMRADR para mantenerse al día en cuestiones de gran importancia para los Estados Miembros.	<ul style="list-style-type: none"> • Reorientar las actividades relacionadas con la CMRADR. • Examinar las causas de esa incapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización de la redacción de informes. • Reorganización de los procedimientos de recolección de información. • Reorganización de la presentación de información.
2. Divergencia entre los objetivos de la CMRADR y los datos reunidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Reconsideración de los objetivos de la CMRADR. • Establecer medios prácticos de alcanzar esos objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparación de un nuevo procedimiento de presentación de informes de la CMRADR. • Preparación de nuevas actividades relacionadas con la CMRADR.
3. Falta de respuesta de los gobiernos a las solicitudes de información.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar fuentes de datos. • Examinar disponibilidad de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar el nivel de datos secundarios. • Preparación de cuestionarios detallados. • Identificar las fuentes de los datos solicitados.
4. Baja calidad de los datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar fuentes de datos. • Examinar disponibilidad de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión de datos secundarios. • Cuestionarios detallados. • Identificar fuentes probables de datos en los cuestionarios.
5. Elevados niveles de duplicación de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar disponibilidad actual de datos en el sistema de las Naciones Unidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitar instituciones. • Importar datos pertinentes.
6. Falta de datos comparativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar datos comparativos adecuados. • Identificar fuentes de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar cuestionarios por países. • Importar datos secundarios. • Desarrollar una base de datos comparativos.
7. Falta de una base de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar las necesidades de una base de datos. • Identificar configuraciones apropiadas de equipo y programas informáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una base de datos. • Preparación de los formatos de presentación de información.
8. Bajo nivel de presentación de información y datos entre informes de la CMRADR.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema constante de distribución de información de la CMRADR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una base de datos de la CMRADR. • Producción de hojas de datos por países.

SECCION 1 LA CMRADR EN 1990-1995: PANORAMA GENERAL

Aspectos principales

La liberalización económica y política se ha convertido en el tema dominante de la teoría y la práctica del desarrollo rural.

- La pobreza rural ha disminuido en algunas regiones.
- La distribución del gasto público sigue reflejando graves distorsiones.
- La reestructuración económica ha resultado problemática.

Durante el último período de seguimiento e información de la CMRADR se registró un creciente consenso entre los Estados Miembros acerca de la necesidad de una liberalización política y económica. Los gobiernos relegaron sus iniciativas a un segundo plano y promovieron el mercado como arbitro principal de la eficiencia económica y la distribución equitativa de los recursos, la riqueza y las oportunidades en la sociedad. En teoría estas reformas son esenciales para alcanzar los objetivos de la CMRADR.

Introducir reformas no es fácil y mucho menos completarlas. La experiencia de muchos Estados Miembros demuestra que en las reformas económicas y políticas deben preverse medidas concretas para satisfacer las necesidades de los campesinos pobres. Sin "redes de seguridad", la liberalización puede provocar la marginación o la exclusión total de los campesinos pobres de los beneficios de la reforma política y económica. Además, la experiencia de los años noventa ha puesto de relieve la necesidad de llegar a comprender mejor las relaciones entre la sociedad civil y el sector privado (además de las que existen entre la sociedad civil y el Estado).

Acontecimientos recientes demuestran que las poblaciones rurales pobres siguen sin recibir muchos de los beneficios del cambio. Las causas de esa exclusión son complejas. La continua recesión mundial, las relaciones de intercambio imperfectas, las desigualdades geográficas en el plano subnacional, la falta de empeño de los gobiernos o un asesoramiento internacional inadecuado son factores que determinan la constante exclusión y marginación de las poblaciones rurales pobres.

La liberalización económica y política y los objetivos de la CMRADR

12. Un número cada vez mayor de Estados Miembros han reconocido que un mercado debidamente estructurado, sin distorsiones ni privilegios, es el medio más eficaz de distribuir los derechos y las riquezas en una sociedad. Asimismo, los Estados Miembros han aceptado que la libertad política y la democracia participativa representan el único modo de tener en cuenta las necesidades de los diversos individuos y grupos en el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, tanto la liberalización económica como la política requieren una gran determinación y profundas reformas del sistema para llegar a ser una realidad positiva.

13. La liberalización puede facilitar el logro de los objetivos de la CMRADR. Puede contribuir a la distribución de la tierra, el mejoramiento de los servicios educacionales, la participación directa de las poblaciones rurales pobres en la formulación de políticas y la reducción de las desigualdades entre los sexos. Constituye, pues, un instrumento básico para paliar e incluso llegar a eliminar la pobreza.

La liberalización económica y política: problemas

14. Son pocos los países que se ven obligados a trabajar solos. Durante los últimos tiempos se ha registrado un nivel cada vez mayor de cooperación y apoyo internacional. El Fondo Monetario

/...

Internacional y el Banco Mundial, por ejemplo, han seguido preparando paquetes de medidas de ajuste estructural que facilitan: (a) una menor intervención de los gobiernos; (b) la reestructuración financiera; (c) la reforma fiscal; (d) las inversiones en determinadas infraestructuras; (e) el fomento del sector privado.

ESTADO

ESTADO

MERCADO

SOCIEDAD CIVIL

MERCADO

SOCIEDAD CIVIL

Estos programas de ajuste están encaminados al restablecimiento de equilibrios internos y externos entre la demanda total y los recursos disponibles mediante la aplicación de políticas financieras nacionales más rigurosas. A menudo también prevén una depreciación de la moneda para equilibrar el mercado de divisas. Se trata de medidas esenciales para estabilizar la economía, reanudar el crecimiento sostenible y reducir la pobreza y también para alterar los precios y conseguir de este modo que los recursos se destinen preferentemente a la producción de bienes comerciales.³

15. Estas reformas económicas han tenido repercusiones en todos los sectores. Sin embargo, los estudios realizados hacen pensar que muchas de las iniciativas de ajuste estructural y liberalización económica han tenido consecuencias negativas para las poblaciones pobres. Dichas consecuencias dependen de factores relacionados con la producción, por ejemplo de si los pobres son productores netos de bienes comerciales o no comerciales. La liberalización económica y política supone a menudo una reducción del empleo y los salarios rurales, un aumento de los precios de los productos, mayores costos de producción y menores gastos compensatorios del sector público. Con todo, a corto plazo estos cambios han tenido efectos negativos entre la población pobre. Pese al objetivo previsto de aumentar las inversiones en infraestructuras, las nuevas restricciones fiscales obligan a muchos gobiernos a reducir y abandonar del todo esos planes. El resultado es que los productores rurales pobres tienen que hacer frente a mayores costos de producción y de consumo; al mismo tiempo, muchos gobiernos han optado por reducir las iniciativas asistenciales relacionadas con la tierra, la producción y la vivienda. Se han registrado tendencias similares en toda África, Asia, Europa oriental y central, la antigua Unión Soviética y América Latina⁴.

16. En respuesta a estos problemas a corto plazo, durante el período que se examina se propugnó de nuevo el establecimiento de redes de seguridad social para proteger a los pobres de los efectos negativos inmediatos de las reformas económicas y políticas. Se reconoce la conveniencia de prestar atención a la formulación de iniciativas políticas y programáticas secundarias para que los pobres (de zonas rurales) puedan participar activamente en los nuevos mercados y contextos económicos. Estas iniciativas van desde las intervenciones con objetivos específicos, como el apoyo directo a los sistemas de producción de los pequeños agricultores (mejorando los canales comerciales, facilitando el acceso a tecnología apropiada, etc.), hasta las decisiones normativas encaminadas a desarrollar el capital humano (educación y extensión, nutrición y salud pública, etc.)

³ Banco Mundial, 1993: 4 (en Poverty Reduction Handbook. BIRF: Washington: 4).

⁴ Esta cuestión se examina con mayor detalle en el Octavo Informe sobre el reajuste agrícola internacional preparado para la Conferencia (C95/18)

17. Durante el período que se examina no se ha hallado una solución inequívoca a los problemas que plantea la liberalización. La relación entre reforma económica, producción de alimentos y pobreza rural sigue inmersa en un círculo de aparentes contradicciones. La mayor eficacia en la producción de cultivos de exportación necesarios para lograr los objetivos del ajuste ha determinado que algunos países no pudiesen satisfacer sus necesidades de alimentos con la sola producción nacional. Asimismo han aumentado en muchas regiones los niveles relativos y absolutos de pobreza rural. De hecho, estimaciones recientes de la FAO indican que, si bien para el año 2010 el número total de personas en situación diaria de inseguridad alimentaria descenderá del actual total mundial de 800 millones a aproximadamente 650, esa disminución oculta considerables disparidades regionales. En su mayor parte obedecerá al aumento de la seguridad alimentaria en el Oriente Medio, el Lejano Oriente y América Latina. Lamentablemente las predicciones señalan que para el año 2010 casi el 30 por ciento de la población del África subsahariana padecerá hambre a diario. La pobreza rural sigue representando la negación de un derecho humano básico y limita la capacidad de crecimiento de una economía.

La liberalización económica y política no es un fin en sí misma, sino más bien una plataforma para el cambio. Puede servir de instrumento para paliar e incluso llegar a erradicar la pobreza.

18. La evidencia enseña que las reformas nacionales deben ser sensibles a las condiciones, las limitaciones y las áreas de crecimiento potencial en determinados contextos. Las experiencias recientes de América Latina han demostrado, por ejemplo, con qué rapidez el capital extranjero puede abandonar una región y cuán vacilante es a menudo su interés por los mercados de capitales incipientes. Los países no deberían basarse exclusivamente en las inversiones de capital extranjero a largo plazo para sostener y financiar el crecimiento económico. Antes bien tendrían que dar prioridad al reforzamiento de la capacidad económica local y en el caso de muchos países el sector económico principal es *la agricultura*. La tendencia predominante a la urbanización está dinámicamente vinculada a los sectores rurales y agrícolas. La mayor parte de los pobres de todo el mundo viven en zonas rurales y la mayoría de los residentes urbanos viven más en ciudades pequeñas que en ciudades grandes⁵. Esos centros urbanos menores suelen mantener relaciones funcionales y económicas más fuertes con las zonas rurales circundantes. Asimismo, una aplicación geográficamente desigual de los programas puede desincentivar a los productores rurales y ocasionar un aumento de la emigración y un descenso de la producción. Son demasiados los países que han eliminado las subvenciones destinadas a los productores rurales pero no las que favorecen a los consumidores urbanos. De este modo se ha creado una relación de intercambio desigual entre productores y consumidores, lo que puede provocar un aumento de la pobreza rural, un descenso de la producción o la utilización de sistemas de cultivo insostenibles.

19. Iniciativas sencillas pero bien definidas pueden dar lugar a mejoras sustanciales. La eliminación de los controles de precios puede provocar aumentos espectaculares de la producción así como una reducción de la pobreza rural. El Gobierno de Guyana, por ejemplo, liberalizó los precios del arroz, lo que tuvo como resultado unos aumentos de más del 300 por ciento en los precios al productor agrícola. En consecuencia se produjo un incremento inmediato de la superficie de cultivo del arroz por parte de los pequeños agricultores. Antes, muchos de esos agricultores alquilaban la tierra a medianos o grandes agricultores que podían conseguir economías de escala basadas en unos alquileres artificialmente bajos. Las variaciones de los precios indujeron a los pequeños agricultores a regresar a la tierra, elevaron los ingresos de éstos y crearon incentivos para la realización de importantes inversiones en sistemas de ordenación de tierras y aguas. Además, con la asistencia de donantes internacionales y organismos de desarrollo, el Gobierno de Guyana ha iniciado un proceso

⁵ *United Nations World Urbanization Prospects: the 1994 Revision*. Un informe reciente de las Naciones Unidas (E/CN.9/1995/2) señala que tan sólo el 6 por ciento de la población urbana habita en megápolis de 8 millones o más de habitantes, mientras que más de la mitad de la población mundial urbana vive en pequeñas ciudades de menos de 500 000 habitantes (las proyecciones indican que esa proporción se mantendrá hasta el año 2015).

profundo de reforma de la tenencia de la tierra y está intentando reestructurar los sistemas de drenaje y ordenación del riego. Esa determinación del Gobierno se debe a que es consciente de la necesidad de conjugar las reformas macroeconómicas con las necesarias transformaciones y reformas agrícolas.

La liberalización no es rápida ni sencilla. Requiere reformas profundas e intervenciones multisectoriales. Los gobiernos deben ser conscientes de la necesidad de dar apoyo e incentivos apropiados al sector agrícola. Sin este apoyo, la población rural no podrá cosechar los beneficios de la liberalización económica y política y las deficiencias del sector agrícola pueden sofocar el crecimiento en otros sectores.

Relación entre liberalización y medio ambiente

20. La reciente fase de liberalización ha puesto de relieve la tensión existente entre los beneficios productivos y económicos a corto plazo y la ordenación y conservación de los recursos naturales a largo plazo. A menudo se intenta conseguir rápidos beneficios productivos mediante la introducción de adelantos e innovaciones tecnológicas. Sin embargo, todas las tecnologías agrícolas tienen repercusiones en la base de recursos. Si bien la Revolución Verde de los años setenta demostró que unos sistemas con gran densidad de insumos son capaces de dar rendimientos sustancialmente mayores, la reciente experiencia del Asia meridional ha puesto en evidencia que la utilización de esas tecnologías durante largos períodos y la aplicación de métodos agrícolas con gran densidad de insumos pueden provocar también una degradación de la base de recursos naturales. En esas zonas y allí donde los recursos naturales están ya gravemente degradados, los costos económicos han resultado inaceptablemente elevados.

21. En teoría la competencia favorece a los productores que disfrutan de ventajas comparativas y penaliza a los sectores no competitivos. En el caso de la agricultura, sin embargo, los campesinos pobres y los pequeños agricultores a menudo no son capaces de incorporarse a los sectores competitivos debido a la inseguridad del sistema de tenencia de tierras, a los bajos niveles de inversión y a otras razones. Así pues, se ven obligados a mantener sistemas agrícolas que no son competitivos y que perjudican al medio ambiente pero que por lo menos les permiten sobrevivir. Muchas iniciativas de política agrícola no reconocen el potencial productivo y económico de estos grupos desfavorecidos, de manera que perpetúan el ciclo de pobreza y degradación de la tierra. Un aumento de las inversiones en el capital humano y en las tecnologías basadas en la información, como por ejemplo el manejo integrado de plagas y el plan integrado de nutrición, son algunas de las estrategias que permiten preservar mejor la base de recursos naturales y favorecer a los campesinos pobres.

Gastos de defensa, conflictos y pobreza rural

22. Los elevados niveles de gastos militares y los constantes conflictos bélicos siguen teniendo repercusiones negativas en la agricultura y en las poblaciones rurales pobres. El resurgir de guerras étnicas e incluso de genocidios en partes de Europa y Africa constituye un brutal recordatorio de los efectos de los conflictos armados.

23. Los enfrentamientos mencionados captan la atención de los medios de difusión internacionales y de la comunidad política, mientras que otros pasan desapercibidos. El PNUD ha calculado que entre 1989 y 1992 se registraron 82 conflictos (tan sólo tres de carácter internacional) y el número de guerras civiles no disminuye sino que va en aumento. Las organizaciones no gubernamentales internacionales nos recuerdan que son más las personas muertas y heridas de resultas de conflictos internos que como consecuencia de intervenciones militares extranjeras. Es importante observar que hoy en día el 90 por ciento de las víctimas de las guerras son civiles, mientras que a principios del siglo XX el 90 por ciento de las bajas eran militares. (Durante el

siglo XX la guerra no se ha civilizado sino que se ha dirigido contra los civiles). Además, la mayor parte de las víctimas civiles se producen en zonas rurales. Con mucha frecuencia se mantienen imponentes fuerzas militares a expensas de las inversiones sociales y agrícolas y del suministro de alimentos y otros productos vitales para los mercados nacionales.

La reforma en Europa oriental y central y en la antigua Unión Soviética

24. Las regiones que han ofrecido una indicación más clara de los costos y los beneficios de la reforma económica y política durante el período que se examina son Europa oriental y central y la antigua Unión Soviética. Todos los informes nacionales procedentes de la antigua Unión Soviética hacen hincapié en que los cambios políticos y la liberalización económica han provocado descensos sustanciales de la producción, una reducción de los servicios agrícolas y un aumento de la pobreza rural. Los profundos cambios registrados han motivado un replanteamiento de las ideas convencionales del desarrollo rural. Sin embargo, parece que muchos de los costos son a corto plazo. Además, el difícil proceso de reforma política y económica en toda la región ha originado un nuevo espíritu de cooperación y asistencia internacional.

SECCION 2

ACCESO A LA TIERRA, LOS RECURSOS NATURALES, LOS INSUMOS, LOS MERCADOS Y LOS SERVICIOS

Aspectos principales

Los Estados Miembros dejan que sea cada vez más el mercado el que determine el acceso a la tierra, los recursos naturales, los insumos y los servicios.

- Prosiguen la liberalización económica y las consiguientes reformas del mercado.
- Renovado interés por la regularización institucional de la tierra y otras transacciones.
- Las reformas del mercado de tierras progresan más lentamente que otras reformas relacionadas con los insumos y la producción.
- Todavía no se ha alcanzado el objetivo del crecimiento con equidad.

Durante el período que se examina se ha mantenido la tendencia a dejar que sean el mercado y el sector privado los que regulen el acceso a todos los mercados de insumos y productos, inclusive la tierra, los recursos naturales, el crédito y los servicios. Sin embargo, la implantación de unas instituciones basadas en el mercado mediante la aplicación de medidas de ajuste estructural ha resultado mucho más difícil de lo que se creía en un principio. Los problemas han sido de orden estructural e institucional. Al mismo tiempo, ahora se comprende mejor la relación entre los mercados y los sistemas agrarios.

Mayor utilización del mercado para la distribución de recursos

25. La tendencia predominante en los Estados Miembros es hacia una mayor competitividad de los mercados de insumos y productos. Ello es resultado de la continuación de los programas de liberalización económica y de los acuerdos comerciales generales como el GATT. Dichos programas han provocado un amplio desmantelamiento de instituciones paraestatales y la eliminación de subvenciones y de otras distorsiones del mercado⁶. El crecimiento económico se ha acelerado en muchas partes del mundo de resultas de la mayor libertad de comercio, de la privatización de empresas estatales ineficaces y del paso de un sistema de planificación central a una economía de mercado. La imagen general es que, al ser más fácil el acceso a los mercados de insumos y productos, la renta per cápita de cientos de millones de personas de bajos ingresos aumenta ahora con mucha mayor rapidez.

26. Si bien la situación general es positiva, los beneficios de la liberalización económica y de las reformas de los mercados no se han distribuido de manera uniforme. Los productores pequeños y marginales son a menudo más vulnerables ante los cambios del régimen de subvenciones. Antes de la aplicación de los programas de liberación económica los gobiernos con frecuencia subvencionaban directa e indirectamente los insumos y la producción. Si bien las subvenciones iban a parar sobre todo al sector de las grandes explotaciones, también los pequeños productores y los agricultores pobres obtenían algunos beneficios limitados. Las subvenciones permitían mantener artificialmente grandes y pequeñas explotaciones insostenibles o deficitarias. Aquellos que se hallaban cerca o por debajo del umbral de pobreza antes de la transformación económica tienen ahora cada vez más dificultades para salir a flote durante el período inicial de la reforma. Estos problemas se ponen de manifiesto en las experiencias de muchos agricultores de Europa oriental y

⁶ Para más detalles, véase el Octavo Informe sobre el reajuste agrícola internacional preparado para la Conferencia (C95/18).

central: los insumos, los servicios y las máquinas reflejan ahora los precios del mercado mundial, pero los agricultores no pueden vender sus productos a precios equivalentes en los depauperados mercados locales.

27. Esto no quiere decir que la reforma económica esté mal orientada. La base económica de los sistemas agrarios que dependían de unos precios subvencionados y de las distorsiones del mercado no era sostenible. Si no se introducían importantes cambios estructurales el deterioro de la situación de gran parte de la población rural era irreversible. Ahora se tiene conciencia de que se necesitan un mercado competitivo de insumos y productos y un sistema financiero viable para lograr un crecimiento agrícola sostenible. No obstante, la evidencia indica que la reforma no debe consistir simplemente en pasar de un régimen estatal a un régimen de mercado. Para que todos los beneficios de la reforma económica y política puedan llegar a todos los sectores de la sociedad rural se requiere una estrategia integrada de ajustes multisectoriales y medidas compensatorias. Es necesario introducir cambios efectivos en los sistemas de crédito y los mercados de tierras, en los sistemas de información y en la legislación en materia de tierras y en las políticas y perspectivas generales del sector agrario.

Perspectivas políticas: defensa de las pequeñas explotaciones

28. En muchos Estados Miembros la adopción de una economía de mercado ha ido acompañada de un cambio de actitud más favorable a las pequeñas explotaciones y los sistemas agrícolas familiares. Esto representa la inversión de una tendencia a buscar mayores economías de escala mediante la concentración de operaciones en explotaciones agrícolas cada vez mayores. Los estudios realizados desde el último informe sobre la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR han demostrado que en la agricultura apenas hay economía de escala que vaya más allá de la explotación familiar. La agricultura tan sólo puede "industrializarse" en circunstancias excepcionales (por ejemplo, los cultivos de plantación), e incluso en ese caso puede no ser sostenible desde el punto de vista ecológico.⁷ En las explotaciones familiares hay unas claras economías de escala resultantes de los bajos costos de supervisión y de la mayor densidad de mano de obra familiar. La racionalización de las operaciones agrícolas con la tecnología disponible en las explotaciones familiares ha suscitado de nuevo el interés por la concentración parcelaria. Estados Miembros como Francia, los Países Bajos y Turquía informan sobre el establecimiento de sistemas de mercado para ayudar a los agricultores a consolidar sus operaciones agrícola como medio principal para garantizar su supervivencia y crecimiento económico. Este proceso es ahora económicamente viable gracias a los recientes adelantos tecnológicos referentes a los sistemas de información sobre la tierra, que se examinarán con mayor detalle más adelante. En otros lugares se tiene cada vez más conciencia de la necesidad de estimular y apoyar al sector de las pequeñas explotaciones. Convencidos de que la liberalización económica y el mercado constituyen el sistema más eficaz de distribución de la tierra, los gobiernos se han basado cada vez más en él para ampliar el sector de las pequeñas explotaciones.

La tierra: adopción de sistemas de mercado

29. La mayoría de los gobiernos han reconocido que el mercado (ya sea "libre" o regulado) es el mecanismo más eficaz para la distribución de tierras. Se le considera un vehículo adecuado para reducir las desigualdades en la distribución así como la fragmentación y el mal aprovechamiento de las tierras. Cuando existían profundas desigualdades en la propiedad de la tierra, por ejemplo, Estados Miembros como Sudáfrica han adoptado soluciones basadas en el mercado como único

⁷ Por ejemplo, véase el documento de trabajo 1164 del Banco Mundial.

sistema para lograr una participación equitativa y una distribución de los recursos de tierras sin perturbar ni hundir el sector agrícola, por una parte, ni crear trastornos políticos y sociales, por otra. Una vez más, sin embargo, la experiencia enseña que son necesarias las correspondientes reformas e intervenciones democráticas basadas en la participación popular.

30. De manera análoga, algunos Estados Miembros, como Filipinas, que en el proceso de reforma agraria han progresado más que muchos otros países, ha llegado a la conclusión de que la sostenibilidad de la producción y la economía no depende exclusivamente del acceso a la tierra. Se ha visto que no basta con dar una compensación equitativa a los grandes propietarios rurales ni con conceder hipotecas a los receptores de las tierras y que estas medidas tienden a acentuar las distorsiones y las desigualdades. Se requieren otras reformas concomitantes: para lograr la sostenibilidad desde el punto de vista económico, social y ambiental es preciso que los nuevos titulares de las tierras tengan capacidad para participar plenamente en todos los demás mercados de insumos. Ello no es posible cuando los pagos hipotecarios les impiden cualquier otra inversión. Por consiguiente, quienes reciben las tierras necesitan otras ayudas. Además, habrán de encontrarse otros mecanismos, como un impuesto gradual sobre la tierra, para que los grandes terratenientes se decidan a vender parte de sus tierras.

Limitaciones al desarrollo de los mercados de tierras

31. Todo indica que existen otros obstáculos que dificultan los intentos de muchos Estados Miembros de crear mercados de tierras eficientes. En resumidas cuentas, parece haber tres tipos de limitaciones: geopolíticas, socioculturales y socioeconómicas.

32. Las tensiones étnicoregionales, las disputas geopolíticas y el apego tradicional a determinados lugares pueden obstaculizar los intentos de aplicar profundas reformas estructurales y de los mercados de tierras. Para funcionar a plena satisfacción, el mercado requiere uniformidad geográfica: las limitaciones mencionadas pueden impedir el libre desarrollo de los mercados en el plano nacional e internacional. Entonces se ve claramente que la reciente ola de conflictos étnicoregionales y de genocidios en Europa y partes de África representan barreras insuperables para cualquier proceso de reforma económica. Además, no puede aplicarse ninguna otra reforma agraria posterior hasta que se hayan resuelto plenamente todas las controversias geopolíticas y exista la seguridad de que no hay obstáculos que impidan el libre intercambio de títulos de propiedad en el territorio nacional.

33. Las tradiciones y valores socioculturales pueden imponer limitaciones análogas al establecimiento de mercados de tierras dentro de un país. Por ejemplo, el apego a sistemas de tenencia de la tierra y mecanismos de distribución tradicionales puede entrar en conflicto con los intentos de introducir nuevos sistemas de mercado. Las experiencias de algunos países del África subsahariana son buen ejemplo de esta tensión. Existe una clara incompatibilidad entre los sistemas tradicionales de ordenación de recursos comunales y los mercados de tierras convencionales. En teoría, hay dos opciones extremas a disposición de los gobiernos: el total desmantelamiento de los sistemas de tenencia tradicionales y su sustitución por sistemas de mercado o bien la total preservación de los sistemas tradicionales en determinadas zonas. La primera opción no tiene en cuenta la sensibilidad geográfica y el valor contextual de los sistemas tradicionales locales, puede aumentar la marginación de los grupos vulnerables y, por tanto, puede conducir a una entropía del sistema. De manera análoga, la total preservación de los sistemas tradicionales en unas zonas geográficamente delimitadas y su protección contra fuerzas externas potencialmente transformadoras no refleja la realidad de estos sistemas. Los sistemas tradicionales rara vez son estáticos e inmutables, sino que más bien son dinámicos y flexibles y muy adecuados para responder a nuevas necesidades y condiciones. Las políticas encaminadas a protegerlos jurídicamente de los efectos de otros sistemas distintos de tenencia pueden suprimir sin querer su potencial dinámico al imponer una serie de normas y condiciones rígidas. Por consiguiente, las políticas y reformas de la tenencia han solidado, y deberían, situarse en un determinado punto de la escala que media entre ambos extremos.

La idoneidad de un determinado enfoque depende de las condiciones locales y de la fuerza e importancia de los sistemas tradicionales en comparación con los beneficios potenciales que ofrecen los nuevos regímenes de tenencia y mecanismos de transferencia de tierras. En muchos casos lo más eficaz ha sido adoptar una solución intermedia que permita incorporar al proceso de reforma las exigencias y puntos de vista de los grupos tradicionales y sus sistemas de tenencia. Un problema común es el de la validez de los procedimientos tradicionales o consuetudinarios de registro en comparación con los documentos oficiales de registro escrito en que se basan los catastros actuales. Estas frecuentes discrepancias complican los procedimientos de arbitraje y solución de controversias. El Níger, por ejemplo, ha establecido un marco progresivo en el que los procedimientos tradicionales y modernos de registro tienen igual importancia y validez jurídica. En otros países, como por ejemplo en Burkina Faso, los gobiernos han intentado conceder más amplias facultades a las instituciones locales para que los sistemas tradicionales de tenencia de tierras y los derechos sobre la tierra se respeten y se incorporen a los nuevos sistemas y procesos de distribución de tierras. Esta solución, que reconoce igual validez a los sistemas de tenencia y a los procedimientos de registro tradicionales y modernos, parece la más válida y viable, ya que respeta los sistemas y derechos tradicionales.

Fiji y la India

Fiji, por ejemplo, utiliza modernas tecnologías de información sobre la tierra para garantizar que las transacciones en el sector de las tierras tradicionales, que son las más frecuentes en la isla, sean tan viables como las que tienen lugar en el sector de la propiedad privada. De este modo, los titulares de derechos consuetudinarios pueden beneficiarse de modernas inversiones sostenibles sin que corran peligro los sistemas tradicionales de tenencia.

El estado de Bengala occidental en la India presenta otra manera innovadora de aplicar nociones modernas de tenencia de la tierra a los problemas tradicionales. En este caso se han creado registros sencillos a nivel de Panchayat (consejo local) para que se ocupen de todos los diversos sistemas reconocidos de acceso a la tierra. De este modo es mayor la seguridad de los titulares de modalidades secundarias de tenencia relacionadas con la aparcería y otros regímenes. Los datos recogidos registran un aumento de las inversiones en las prácticas sostenibles cuando tanto el arrendatario como el propietario consideran que existen garantías de que la otra parte no puede modificar arbitrariamente el acuerdo existente sin atenerse a las disposiciones legales vigentes.

34. Los mercados de tierras son a menudo objeto de distorsiones a causa de las condiciones socioeconómicas subyacentes. Así, por ejemplo, si no se completan las reformas del mercado pueden acentuarse las disparidades socioeconómicas existentes y las desigualdades en la distribución de la propiedad. De este modo suele registrarse una tendencia hacia la segmentación del mercado cuando los campesinos pobres y carentes de tierras tan sólo tienen acceso a una oferta limitada de pequeñas parcelas generalmente fragmentadas. En tales casos ocurre siempre que tan sólo los intereses económicamente más poderosos y financieramente más seguros pueden participar en el mercado de las propiedades más extensas y mejor dotadas. En esas circunstancias los intentos de establecer mercados de tierras han dado lugar a la aparición de mercados múltiples y polarizados, registrándose pocas transacciones entre mercados distintos. El resultado de todo ello es a menudo la existencia de parcelas de un tamaño económicamente inadecuado, el mantenimiento de tierras ociosas y la especulación. Esta situación no se da exclusivamente en los países con economías en transición. Muchos Estados Miembros de América Latina están intentando introducir reformas institucionales que eliminen la segmentación de los mercados.⁸

⁸ Mesa Redonda sobre Políticas de Tierras en América Latina, Campinas (Brasil), 12-15 de junio de 1995.

La reforma macroeconómica y estructural ha de progresar lo suficiente para que puedan funcionar mercados viables de insumos y productos y mercados financieros. Teniendo presentes las salvedades mencionadas, el desarrollo de mercados de recursos rurales ofrece las mayores posibilidades para ayudar a los campesinos pobres y los agricultores sin tierras y a las poblaciones desfavorecidas a lograr la sostenibilidad económica.

La conclusión resultante de un atento análisis sociológico y económico de los mercados de tierras es que deben efectuarse intervenciones normativas perfectamente equilibradas para que dichos mercados puedan funcionar de manera equitativa y eficaz. Por fortuna se están produciendo rápidamente los tipos de intervención normativa que son compatibles con la liberalización política y económica del mercado. Los Estados Miembros disponen de una serie cada vez más amplia de instrumentos de carácter fiscal, de ordenación urbana, normas locales y planificación participativa para poder convertir el mercado de tierras en un mecanismo eficaz al que tengan acceso los campesinos pobres y carentes de tierras. Al mismo tiempo, esos instrumentos permiten a los gobiernos perseguir objetivos económicos sostenibles.

Mercados de crédito

35. Las dificultades para acceder al crédito una vez efectuada la liberalización económica a menudo sirven para exacerbar la difícil situación en que se encuentran los campesinos pobres. El establecimiento de mecanismos oficiales de mercado en una economía rural a menudo tiene el efecto de reducir o eliminar los mecanismos "tradicionales" de crédito y de imponer condiciones bancarias de carácter formal. En consecuencia, los pequeños agricultores y los campesinos pobres, especialmente las mujeres cabezas de familia, no están en condiciones de obtener los créditos que necesitan. Varios Estados Miembros informan de la existencia de otros sistemas para atender a las necesidades de esos agricultores, por ejemplo, la creación de modernas cooperativas de servicios por parte de los pequeños agricultores.⁹

36. Durante los últimos cinco años, algunos Estados Miembros, en colaboración con organismos y donantes internacionales, han prestado cada vez más atención a la formulación y ejecución de programas de crédito minimalistas. Estos ofrecen a menudo mejores servicios de crédito a los pequeños agricultores, que son necesarios debido a los cambios que se producen en el entorno económico de resultas de la reforma estructural y la liberalización de la economía. Si bien no hay consenso acerca de la forma y el contenido de los programas de crédito minimalistas, estos suelen tener algunas características comunes. El crédito debería concederse en forma de pequeños préstamos, sobre todo de capital de explotación. En segundo lugar, a fin de poder recuperar la suma prestada (y de este modo mantener el sistema de crédito), los tipos de interés deben ser superiores a la inflación. En tercer lugar, el volumen de los préstamos debe ser limitado y tan sólo deben concederse nuevos créditos a los individuos que hayan reembolsado los anteriores. Además, la actividad crediticia debe basarse en criterios de carácter más que en estudios detallados de viabilidad. La garantía sigue siendo un problema para los pequeños agricultores, en particular para los que carecen de un título oficial sobre la tierra y de documentos de registro. En tales casos, se ha recomendado que las instituciones de crédito acepten garantías colectivas en vez de individuales, aunque según este sistema el fracaso de un individuo puede afectar negativamente a todo el grupo. Por último, se reconoce cada vez más que los programas de crédito minimalistas deben ir acompañados de programas paralelos de asistencia técnica y gestión. Estos paquetes de crédito han ido en aumento en toda América Latina y en el Asia meridional y han servido para prestar apoyo a las unidades de producción dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. Está claro, sin embargo, que es necesaria la expansión de los sistemas de crédito tradicionales y alternativos a fin de lograr que los productores rurales tengan una mayor presencia en el mercado y acceso a los insumos y créditos. Además, algunas organizaciones no gubernamentales prestan ayuda a los desfavorecidos estableciendo sistemas alternativos de crédito.

⁹ Para más detalles de ese proceso véase la Sección 3 del presente informe.

Necesidad de un marco institucional de apoyo

37. Los Estados Miembros comunican que la falta de instituciones de apoyo merma la eficiencia del mercado para lograr una distribución más sostenible y equitativa de los recursos rurales. Las instituciones para facilitar los traspasos de propiedad, como el registro de propiedad, el catastro, las hipotecas, los registros de contratos, etc., a menudo son inexistentes o no responden a las necesidades locales. El mercado no puede funcionar como agente eficaz de distribución de tierras si no es posible determinar claramente quién tiene derecho a utilizarlas y con qué fines; como los recursos de tierra son bienes permanentes, también deben definirse en el espacio. Es decir, tenemos que saber dónde está cada parcela y cuál es su extensión. Por fortuna, durante el período que se examina se ha registrado una tendencia hacia la regularización creciente del mercado de tierras. Tailandia, Filipinas e Indonesia, por ejemplo, han demostrado que, gracias al mejoramiento de los sistemas de catastro y registro de tierras es posible aumentar sustancialmente la participación de los pequeños agricultores en las transacciones del mercado y elevar las inversiones de capital en sistemas agrícolas sostenibles. Estos países también han comprobado que, cuando no hay registros de tierras o estos son inadecuados, la inseguridad resultante conduce a menudo a la adopción de sistemas agrícolas perjudiciales para el medio ambiente.

38. La necesidad de los Estados Miembros de disponer de sistemas de registro de tierras que sean compatibles con la liberalización económica y el mercado les ha inducido a reformar los sistemas de catastro y registro de tierras. Esta reforma presenta simultáneamente dos aspectos: (1) el diseño de sistemas de catastro/registro de tierras para las transacciones habituales; y (2) la utilización de tecnologías que permitan ahorrar capital y resulten cada vez más eficaces, como los sistemas de información sobre la tierra (SIT), los sistemas de posicionamiento geográfico (SPG) y los sistemas informatizados de almacenamiento y recuperación de datos. Gracias a las reformas, los sistemas de catastro y registro de tierras tienen ahora la flexibilidad necesaria para abarcar toda una serie de acuerdos de tenencia de la tierra que van desde los derechos privados e individuales hasta los derechos comunales pasando por los consuetudinarios o tradicionales.

39. El Brasil y otros países latinoamericanos han mejorado enormemente las modalidades sostenibles de aprovechamiento de la tierra en aquellas zonas donde han utilizado técnicas e instrumentos modernos de los SIT para definir y proteger los derechos de las poblaciones indígenas. La experiencia adquirida en los últimos años en materia de organización de instituciones reguladoras, como el catastro o los registros, las leyes agrarias, las hipotecas y los sistemas de traspaso de propiedades, han potenciado la capacidad de los Estados Miembros de hacer participar a las comunidades indígenas en las transacciones del mercado preservando al mismo tiempo su diversidad cultural.

40. Además de la capacidad de garantizar la claridad y seguridad de todos los derechos en las transacciones del mercado de tierras, desde los consuetudinarios hasta los privados, hay otro aspecto en el que se han registrado rápidos progresos durante el período que se examina. Se trata de la comprensión de los sistemas de tenencia de la tierra relacionados con la ordenación de recursos de propiedad comunal y de recursos colectivos y compartidos. La opinión comúnmente aceptada era que tan sólo si se tenían derechos individuales sobre la tierra se efectuaban inversiones racionales en ella. Investigaciones recientes sobre la ordenación de bosques, pastizales y zonas pesqueras afectadas han demostrado que la ordenación de recursos comunales no sólo permite obtener resultados más sostenibles sino también aumentar los beneficios económicos. Estas conclusiones encajan perfectamente con otros recientes adelantos en los SIT antes mencionados, que hacen que esa ordenación sea compatible con la liberalización económica.

Limitaciones a la participación en los mercados

41. Los mercados suelen juzgarse más por su eficiencia que por su equidad. Hoy en día sigue habiendo importantes limitaciones a la participación equitativa de las poblaciones pobres y desfavorecidas en los mercados. La falta de medios de transporte en las zonas rurales sigue siendo

/...

un importante problema. Los largos desplazamientos merman la calidad de los productos destinados al mercado. En muchos países, los mercados se rigen por normas y reglamentos establecidos por los gobiernos o por intereses poderosos que desean restringir la participación. Muchas personas tradicionalmente excluidas de las instituciones nacionales carecen de educación, bienes, conocimientos y, sobre todo, crédito; por consiguiente, no están en condiciones de competir en condiciones de igualdad en un mercado incipiente que determina la distribución de los bienes y servicios.

42. Es preciso abordar todos estos problemas para crear unas condiciones de mercado más equitativas. Todos los puntos se recogen en el Plan de Acción de la CMRADR: inversiones en recursos humanos, acceso equitativo a bienes tales como la tierra y el crédito, infraestructuras adecuadas, incluidos asentamientos y viviendas, acceso a la información, eliminación de los obstáculos que impiden la participación de grupos desfavorecidos, aplicación de la ley, incentivos, protección de los consumidores y los trabajadores.

SECCION 3 PARTICIPACION POPULAR

Aspectos principales

Los intentos de descentralización no tendrán éxito si no se refuerzan las instituciones rurales y las organizaciones sociales de voluntarios a fin de facilitar la participación activa de la población rural en el proceso de desarrollo y adopción de decisiones.

- Las actuales reformas crean nuevas oportunidades y nuevos obstáculos para la participación popular.
- Al reducirse la intervención del Estado central es necesario aumentar la capacidad de la población en el sector privado y la sociedad civil para participar activamente en el proceso de adopción de decisiones.
- A fin de aumentar la capacidad de participación sostenible es preciso hallar soluciones institucionales y en el plano de la organización, incluido el establecimiento de organizaciones populares autónomas e independientes.

Para lograr el desarrollo rural sostenible y la protección del medio ambiente se requiere la cooperación de extensas, y a veces diversas, poblaciones residentes en zonas ecológicas específicas. Dicha cooperación puede fomentarse mediante la acción de voluntarios y la cooperación y participación de todos los sectores de la población rural, incluidas las mujeres y otros grupos vulnerables.

Las organizaciones rurales de voluntarios, como las asociaciones comunitarias, cooperativas, organizaciones de agricultores y grupos extraoficiales, así como sus interrelaciones, son mecanismos esenciales para facilitar esta cooperación. Si bien en la mayoría de los países desarrollados estas instituciones y tradiciones han desempeñado un papel esencial en el fomento de la cooperación, en otras partes del mundo son excesivamente débiles.

La reducción de los presupuestos públicos y de la asistencia exterior obliga a los gobiernos a estudiar enfoques más eficaces para atender a las necesidades de los productores rurales, en particular de los pequeños agricultores, que constituyen la gran mayoría de la población rural y son los principales productores de alimentos.

Como primera providencia, es preciso reconocer las ventajas que reporta un enfoque más participativo basado en la autoayuda para movilizar a las comunidades rurales a favor de un desarrollo agrícola y rural sostenible. Todavía es necesario informar y convencer a muchas autoridades de las ventajas económicas y políticas que se derivan de una mayor participación popular en los programas y proyectos de desarrollo.

El nuevo imperativo de la participación

43. El aumento de la competencia económica a escala mundial y el descenso de la ayuda exterior y de las subvenciones estatales han ejercido nuevas presiones sobre los gobiernos para que reduzcan el nivel y potencien la eficacia de los servicios públicos. Las poblaciones rurales de muchos países en desarrollo se han visto especialmente afectadas por esas tendencias. Ello se debe a que suelen estar más aisladas política y geográficamente y menos organizadas socialmente que las poblaciones urbanas y rara vez se les consulta acerca de la formulación de políticas de desarrollo agrícola y rural.

44. Por estos motivos, las poblaciones rurales han sido menos capaces de protegerse contra las políticas inadecuadas de comercialización y fijación de precios agrícolas y contra las repercusiones negativas de los programas de ajuste estructural. Estos últimos han ocasionado, entre otras cosas, una drástica reducción de los servicios de extensión y desarrollo rural, una rápida desintegración de las instituciones, organizaciones e infraestructuras rurales, y un brusco descenso de la producción comercial de alimentos, lo que ha supuesto una gran frustración en muchos países.

45. Si bien la mayoría de los gobiernos siguen promoviendo la participación de la población rural mediante los órganos tradicionales de la administración local y otras organizaciones oficiales, como las cooperativas, a menudo lo hacen "desde arriba". Con frecuencia utilizan a las organizaciones como instrumentos para lograr algunos objetivos gubernamentales en vez de crear un entorno propicio que permita a las organizaciones funcionar libremente bajo el control y propiedad de los agricultores para atender a las necesidades de éstos.

46. La población rural ha participado en estas organizaciones financiadas y sostenidas por los gobiernos, pero de manera generalmente "pasiva". Su papel ha sido más bien el de receptores de servicios prestados y financiados por el gobierno y no de contribuyentes directos "activos" o participantes en la empresa cooperativa. El nivel de participación de los miembros en la propiedad de estas organizaciones suele ser bajo, al igual que la responsabilidad de la gestión y la eficacia.

47. Con la liberalización de los mercados y el rápido descenso de las subvenciones y el apoyo oficiales a estas organizaciones, son muchas las que encuentran dificultades para funcionar en un mercado más libre. Indudablemente las que no puedan convertirse en organizaciones populares de voluntarios controladas y financiadas por sus miembros tenderán a desaparecer. Las que tengan éxito abrirán el camino al establecimiento de nuevas organizaciones rurales más participativas y autónomas.

Organizaciones populares: fomento de su capacidad interna

48. Las organizaciones rurales de voluntarios se consideran cada vez más instrumentos indispensables para hacer frente a este proceso de transición y permitir a todos los productores especialmente a los pequeños productores y trabajadores rurales, conseguir mayores economías de escala y mejorar su posición negociadora en el mercado y en la formulación de políticas. Algunos también las consideran mecanismos sociales imprescindibles para lograr los objetivos complejos del desarrollo sostenible y preservar la armonía social.

49. En líneas generales, este tipo de organizaciones rurales constituyen los "órganos de la sociedad cívica rural", es decir una amplia variedad de organizaciones de voluntarios rurales y sus redes de apoyo, que son controladas y financiadas primordialmente por sus propios miembros y persiguen los fines definidos por éstos. En esta categoría figuran las cooperativas rurales y agrícolas, los sindicatos agrícolas, las asociaciones de agricultores y mujeres rurales, los órganos sociales de voluntarios, como asociaciones eclesiásticas y clubs sociales, así como otros pequeños grupos extraoficiales.

50. Las estadísticas oficiales a menudo no reflejan la importancia de las organizaciones rurales ya que por lo general se refieren tan sólo a las organizaciones registradas y jurídicamente reconocidas, como las cooperativas, los sindicatos agrícolas y algunas organizaciones de productores agrícolas. Son escasos los datos cuantitativos existentes acerca de una gran variedad de otras organizaciones rurales extraoficiales, como las asociaciones comunitarias, los clubs y grupos informales, que a juicio de muchos contribuyen de manera considerable a posibilitar la participación popular en el plano local.

51. Las cooperativas agrícolas son las organizaciones de agricultores más características de las zonas rurales. En los países desarrollados y dentro de algunos sectores de la economía, las cooperativas agrícolas controlan una parte considerable del mercado. Por ejemplo, en el sector lechero las cooperativas controlan más del 70 por ciento del mercado de productos lácteos en 10 países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos y Suecia). Otros sectores, como los cereales, las aves de corral, las frutas y hortalizas, la electricidad rural y los insumos agrícolas, se basan también mucho en las cooperativas y es muy frecuente que haya agricultores que pertenecen a varias cooperativas al mismo tiempo.

52. En los países en desarrollo los agricultores miembros de cooperativas agrícolas son mucho menos numerosos, excepto en el caso de algunos países de reciente independencia, donde a menudo era obligatorio formar parte de una cooperativa. En la mayor parte de los países menos adelantados, las cooperativas agrícolas se concentran en los sectores de los cultivos o alimentos más apreciados, con mayor densidad de mano de obra o destinados a la exportación, como por ejemplo el sector lechero, las frutas y hortalizas, los cereales, el café, el té y el azúcar.

CUADRO 2

"Participación de las cooperativas en el mercado en determinados países en desarrollo" (en porcentaje del total de la producción comercializada, 1990)

	Trigo	Productos lácteos	Arroz	Soja	Azúcar	Algodón	Café	Fruta/hortalizas
Brasil	84	69	-	46	-	-	21	-
China	-	-	-	-	-	65	-	65
Costa Rica	-	85	-	-	13	-	-	84
India	-	90*	-	-	55	-	-	-
Indonesia	-	-	10	-	-	-	-	-
Kenya	-	54	-	-	6	84	84	-

- Significa que no se dispone de datos.

* Productos lácteos elaborados únicamente.

Fuente: Estadísticas del COPAC.

53. Las organizaciones de trabajadores rurales son otra importante manifestación asociativa de la población rural. En esta categoría se incluyen diversos sindicatos de agricultores y campesinos, que se financian con las cuotas de éstos y que en general suelen estar integradas por braceros y peones agrícolas que trabajan en el sector de los cultivos de exportación en grandes plantaciones; estas organizaciones se crean para ayudarles a negociar mejores condiciones de trabajo y salarios. Sin embargo, es importante señalar que a menudo las organizaciones de trabajadores rurales prestan también otros importantes servicios a sus miembros, incluidos servicios de salud, educación y extensión. Esas organizaciones suelen estar afiliadas a nivel nacional y superior a organizaciones internacionales más importantes a fin de adquirir mayor capacidad negociadora colectiva. Se calcula que actualmente están afiliados de este modo a organizaciones importantes más de 375 millones de trabajadores en todo el mundo. Algunas de las organizaciones regionales de trabajadores rurales son muy importantes y ejercen una influencia considerable en el plano nacional, por ejemplo la Confederación de Trabajadores Agrícolas del Brasil (CONTAG), que tiene unos 9 millones de miembros.

54. Las principales dificultades para reforzar la capacidad interna de las cooperativas agrícolas en los países de reciente independencia y los países menos adelantados son de tres tipos: (a) la función paternalista ejercida por el Estado en la gestión de cooperativas agrícolas de los antiguos países socialistas sigue obstaculizando la transformación de las cooperativas estatales en empresas cooperativas independientes propiedad de los agricultores y financiadas por ellos; (b) la gestión

/...

"desde arriba" que realizan muchos administradores de cooperativas y funcionarios del Estado; y (c) el capital limitado de que disponen los miembros y su escaso sentido de la propiedad y la responsabilidad de las cooperativas agrícolas.

55. En el plano nacional se han logrado considerables progresos en la reducción del excesivo papel desempeñado por el gobierno en las cooperativas agrícolas, sobre todo en lo que respecta a las reformas jurídicas de las cooperativas. La privatización y la desregulación de los mercados agrícolas nacionales en que operan las cooperativas también han contribuido a impulsar esta tendencia; sin embargo, como reveló un estudio sobre la reestructuración de las cooperativas en África realizado en 1994 por la Alianza Cooperativa Internacional, muchas cooperativas de agricultores, acostumbradas durante mucho tiempo a recibir apoyo y estar bajo el control del Estado, encuentran dificultades para efectuar esa transición. La situación es aún más grave en algunos antiguos países socialistas de Europa oriental.

56. Los progresos realizados en la reorientación y la reeducación profesional de los administradores de cooperativas y el personal estatal de apoyo han sido más lentos; sin embargo, pueden comprobarse las mejoras conseguidas en países como Etiopía, Kenya, Tanzania, Uganda, Zambia, la India, Tailandia y Viet Nam.

57. Muchas cooperativas agrícolas de los países en desarrollo que han abandonado el socialismo dependen enormemente del Estado como proveedor de capital a bajo costo para la inversión y el crecimiento. Con la reducción actual de las subvenciones y del apoyo del Estado estas cooperativas tienen que movilizar más capital de sus miembros para poder sobrevivir y desarrollarse. Muchas no se acostumbran a la falta de apoyo estatal y tienen dificultades para cambiar. Con objeto de hacer frente a esta crisis de capitales de las cooperativas agrícolas en 1992, la FAO lanzó un programa especial de investigación para definir estrategias que permitieran obtener capitales de fuentes internas (de los miembros) y fijar mejores directrices que sirvieran de orientación a los movimientos cooperativos y los gobiernos para fomentar el desarrollo de cooperativas sostenibles y con mayor autonomía financiera.

58. Los principales problemas a que deben hacer frente hoy en día las organizaciones de trabajadores rurales son de carácter financiero y dependen del descenso gradual de la agricultura de plantación y del empeoramiento de la relación de intercambio y empleo entre los sectores urbanos y rurales y, por consiguiente, del rápido descenso del número de miembros contribuyentes. Esta crisis se ha visto a menudo agravada por las dificultades de los dirigentes de las organizaciones para prestar a sus miembros los servicios que necesitan. Estos problemas han obligado a muchas organizaciones a fusionarse con otros sindicatos no agrícolas a fin de tener garantizada la supervivencia económica y atender como es debido a las necesidades de los pequeños agricultores independientes que constituyen progresivamente la mayoría de sus miembros. En pocas palabras, muchas de esas organizaciones están inmersas actualmente en un importante proceso de transformación y se están convirtiendo más bien en asociaciones de pequeños productores agrícolas independientes. Las organizaciones de trabajadores rurales han demostrado recientemente poseer una considerable capacidad de iniciativa en países como Bolivia, el Brasil, Venezuela, Ghana, la India y Filipinas para adaptarse a este proceso de transición. En el plano internacional, organismos de las Naciones Unidas, como la OIT y la FAO, han contribuido a reforzar su capacidad técnica para prestar servicios a sus miembros.

59. Además de lo expuesto anteriormente, hay una tendencia creciente hacia la introducción de métodos participativos en pequeños grupos informales a fin de crear organizaciones rurales más sostenibles (en un principio fuera de las estructuras cooperativas oficiales) concebidas especialmente para atender a las necesidades de los pequeños agricultores y los productores rurales marginales. Desde 1990 se han logrado progresos concretos en países como Sri Lanka, Tailandia y Zambia, donde los servicios oficiales de extensión agrícola promueven activamente estos planteamientos dentro de sus estrategias generales de extensión.

/...

Mayor conciencia de la necesidad de la participación popular

60. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, tomó nota de que los responsables de las políticas agrícolas eran cada vez más conscientes de que la tendencia hacia una mayor descentralización y reducción de los servicios estatales de desarrollo en el sector rural no iba a tener éxito si al mismo tiempo no se reforzaba y potenciaba la capacidad organizativa y técnica de los órganos de la "sociedad civil" rural para asumir esas nuevas responsabilidades.

61. En el plano internacional, la FAO ha contribuido de manera sustancial a dar a conocer los beneficios y la importancia de la participación popular mediante su Plan de Acción sobre Participación Popular, aprobado por la Conferencia de la FAO en noviembre de 1991. El nuevo Grupo de Aprendizaje sobre la Participación, del Banco Mundial, ha producido recientemente un proyecto de "Source-book on Participation" con el fin de introducir un mayor enfoque participativo en la formulación de proyectos de desarrollo financiados por el Banco. El Programa 21 de la CNUMAD también ha hecho hincapié en la importancia de conseguir la participación más activa de todos los grupos principales, incluidos los agricultores, la mujeres y otros productores rurales, por medio de sus organizaciones, a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible.

62. Pues si bien en la mayor parte de los países en desarrollo la labor de sensibilización de la opinión pública ha sido lenta, se han registrado progresos notables en países como Indonesia, la India, Sri Lanka, el Pakistán, Tanzania y Zambia, cuyos gobiernos están experimentando actualmente con la adopción de nuevos enfoques participativos de carácter comunitario para pequeños grupos con objeto de prestar servicios de extensión agrícola, protección fitosanitaria y crédito a los pequeños agricultores¹⁰.

Creación de unas condiciones normativas y jurídicas más favorables

63. La auténtica participación de la población rural se consigue tan sólo cuando se dan unas condiciones normativas y jurídicas propicias. Si bien la mayoría de los gobiernos de ingresos bajos y medianos declaran su firme apoyo a los principios democráticos de gobierno y a la participación de la población en la adopción de decisiones, sus políticas y leyes a menudo no están en consonancia con esa posición. En algunos países, las leyes limitan todavía estrictamente el derecho de los campesinos a organizarse en defensa de sus intereses o bien en otros casos les permiten hacerlo tan sólo "bajo la tutela" de funcionarios del gobierno o miembros de un partido. Sin embargo, dada la tendencia a una mayor liberalización económica y política, ha aumentado la presión de la opinión pública a favor de que se reformen las políticas y leyes anticuadas que limitan esos derechos.

64. La reducción presupuestaria trae consigo también que muchos de los países menos adelantados propugnen ahora activamente programas de descentralización encaminados a delegar más facultades y funciones fiscales y decisorias en la administración local, lo que a su vez ofrece mayores oportunidades de fomentar la participación a ese nivel. Bolivia, por ejemplo, ha emprendido recientemente un ambicioso programa para fomentar una participación más efectiva de la población rural a nivel municipal y otros países latinoamericanos como Chile, el Ecuador, México y Venezuela han iniciado también planes similares. La India y Nepal han lanzado recientemente un programa para revitalizar la administración de los "Panchayat", a fin de contribuir a las iniciativas de descentralización.

¹⁰ Véanse, por ejemplo el Programa P4K y el Programa de Manejo Integrado de Plagas en Indonesia, el Programa de Ordenación de los Recursos Agrícolas en Asia y el Programa de Participación Popular de la FAO en Asia y Africa.

Disponibilidad de datos

Las estadísticas facilitadas por el Comité para la Promoción de Ayuda a las Cooperativas (COPAC) indican que más de 1 400 millones de personas en 101 países son miembros de organizaciones populares legalmente reconocidas, como cooperativas urbanas y rurales, organizaciones de trabajadores, asociaciones de productores agrícolas, etc., en todo el mundo, y que alrededor del 49 por ciento de esas personas viven en zonas rurales.

Si bien muchos observadores señalarán que esas estadísticas pueden sobreestimar el número activo total de cooperativas y organizaciones de agricultores y trabajadores agrícolas "registradas" en todo el mundo, al mismo tiempo habrán de reconocer que el número de miembros de las nuevas organizaciones populares extraoficiales o "aún no registradas" puede ser considerablemente mayor.

Según la Alianza Cooperativa Internacional, en 1994 el número total de cooperativas agrícolas registradas era aproximadamente de 370 490 en 101 países, con casi 185 millones de agricultores miembros, ubicados en su mayoría en Asia. Cabe señalar que estas cifras no comprenden las más de 55 100 cooperativas de ahorro y crédito existentes en 90 países, de las cuales más del 50 por ciento están situadas en zonas rurales.

65. La reforma de la legislación sobre cooperativas es otro aspecto en el que se han logrado considerables progresos durante los últimos años. Por ejemplo, se han promulgado nuevas leyes o decretos sobre cooperativas en Tanzania, Etiopía, Uganda, Polonia, Bulgaria, Hungría y Eslovaquia. Se están examinando y debatiendo nuevas leyes en gran número de países, entre ellos Zambia, Guinea, Rumania, la India y Viet Nam. Mientras tanto, también está creciendo el interés por la reforma jurídica de las cooperativas en la Federación de Rusia y China, donde las cooperativas rurales desempeñan un papel muy importante en la prestación de servicios a los agricultores y la comercialización de productos agrícolas. China, que cuenta con el sistema de cooperativas más vasto de todo el mundo, celebró recientemente (diciembre de 1994) su primer seminario internacional para examinar la cuestión de la reforma jurídica de las cooperativas rurales.

**Fomento del diálogo entre los gobiernos, las organizaciones
no gubernamentales de desarrollo y las organizaciones de la población rural**

66. Una de las tendencias más notables registradas en los últimos años ha sido el crecimiento explosivo en los países menos adelantados de las "organizaciones no gubernamentales de desarrollo" financiadas por donantes, que a menudo fomentan la creación de organizaciones rurales de base, pero que no se consideran incluidas en esa categoría. El Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones No Gubernamentales registra actualmente más de 1 400 ONG de desarrollo (generalmente constituidas en redes) reconocidas por los organismos de las Naciones Unidas. Por desgracia, debido al rápido aumento de esas organizaciones en los últimos años, no existen cifras precisas sobre su número total a nivel mundial, aunque algunos estiman que supera las 500 000. Se calcula actualmente (1994) que sólo en Sri Lanka existen más de 6 000 ONG. Las ONG de desarrollo se distinguen normalmente de las organizaciones populares rural en que no suelen tener afiliados a nivel de base y reciben la mayor parte de su apoyo financiero de fuentes externas no locales.

67. Como muchas ONG que se ocupan del desarrollo rural deben hacer frente a problemas comunes para conseguir fondos de los donantes, emprender ambiciosos proyectos y ejercer influencia sobre los gobiernos, están empezando a establecer cada vez con mayor frecuencia sus propias redes de apoyo a nivel nacional, regional e internacional. Si bien la mayor parte de las redes de ONG tenían tradicionalmente su base en países desarrollados, las ONG de desarrollo rural establecen cada vez más sus sedes en países en desarrollo.

68. Con la reducción de los presupuestos y de los fondos de los donantes, los gobiernos y las ONG están descubriendo ahora las ventajas mutuas que se derivan de asociarse y dialogar sobre cuestiones de interés común. Las organizaciones populares rurales, como cooperativas y organizaciones de trabajadores rurales, que en diversas ocasiones han recibido apoyo tanto de los gobiernos como de las ONG, intervienen también en el proceso de diálogo. En pocas palabras, parece ir aumentando el margen para un diálogo más amplio entre estos tres grupos. En el fomento del diálogo entre las ONG y los gobiernos sobre cuestiones de política agrícola y desarrollo rural han desempeñado un papel notable la Coalición Asiática de Organizaciones No Gubernamentales para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (ANGOC) y la Asociación Filipina para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Zonas Rurales (PHILDHRRRA).

69. Las organizaciones populares rurales, que tienen una orientación ligeramente distinta de las ONG de desarrollo, también están intentando entablar un diálogo más estrecho con los gobiernos sobre cuestiones de desarrollo rural por medio de sus órganos principales a nivel nacional, regional e internacional.

Redes de ONG

Las redes de ONG de desarrollo rural pueden ser de ámbito nacional como la MYRADA en la India, BRAC en Bangladesh o FONGS en el Senegal, o bien de ámbito regional, como la Coalición Asiática de ONG para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (ANGOC), entre cuyos miembros oficiales figuran 26 organizaciones e instituciones nacionales y regionales que trabajan en ocho países asiáticos, el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) y la Red Caribeña para el Desarrollo Rural Integrado (CNIRD).

Seguimiento y evaluación de la participación popular

70. Lamentablemente algunos gobiernos todavía consideran que promover los enfoques participativos del desarrollo rural es demasiado costoso, no resulta sostenible e incluso puede tener efectos desestabilizadores en el plano político. Si bien es cierto que "los costos irre recuperables" iniciales de los sistemas participativos de autoayuda pueden ser mayores que los de los planes de crédito en condiciones de favor o fuertemente subvencionados, estudios recientes han demostrado que en los proyectos participativos debidamente ejecutados esos costos descienden rápidamente después del tercer o cuarto año.

71. La cuestión de la sostenibilidad de los enfoques participativos es perfectamente legítima. Desde 1989, la FAO ha realizado una serie de estudios sobre las repercusiones de los proyectos del Programa de Participación Popular (PPP) en cinco países de Africa y Asia para observar concretamente esos aspectos. Si bien los resultados del estudio se basan en una muestra muy reducida de países, en cuatro de los cinco casos muestran que entre un 30 y un 60 por ciento de las pequeñas estructuras colectivas de autoayuda establecidas en el ámbito de esos proyectos seguían prestando servicios útiles a sus miembros (sin costo alguno para el gobierno) dos o más años después de que hubiera cesado el apoyo de la FAO. Las implicaciones de cara a una reducción del costo de los servicios de extensión agrícola para los pequeños agricultores de países en desarrollo son bastante claras, ya que con este enfoque parece haberse conseguido establecer de manera razonable un sistema receptor a muy bajo costo que puede ser aprovechado por los organismos oficiales de extensión, crédito, salud y educación.

SECCION 4

PAPEL DE LA MUJER EN EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

Aspectos principales

- Los progresos realizados, aunque limitados, demuestran las repercusiones positivas que ha tenido la adopción de políticas de desarrollo rural que tuviesen en cuenta la cuestión de la igualdad entre los sexos.
- La pobreza agrícola y rural se está "feminizando" cada vez más debido a las crisis económicas y políticas.
- Es esencial que las mujeres campesinas puedan acceder al uso y al control de los recursos rurales en condiciones de igualdad si se quiere lograr un desarrollo agrícola sostenible en la mayor parte de las regiones.

En todo el mundo las mujeres rurales desempeñan un papel muy importante en el desarrollo agrícola y rural (incluidas la pesca, la silvicultura y la ganadería) y en muchos países constituyen los pilares del sector agrícola y del sistema de producción de alimentos. Sin embargo, en el mundo actual las poblaciones más desfavorecidas son las mujeres rurales de los países en desarrollo, que han sido las últimas en beneficiarse de los actuales procesos de crecimiento y desarrollo económico, y que más bien se han visto negativamente afectadas por ellos. Persisten los prejuicios sexistas y la insensibilidad a estos problemas: las autoridades oficiales, los planificadores del desarrollo y los encargados de prestar servicios agrícolas siguen partiendo del supuesto de que los agricultores son todos "varones".

La mujer rural y la seguridad alimentaria

72. Se reconoce que la pobreza, la inseguridad alimentaria y la degradación del medio ambiente son problemas críticos del desarrollo y tienen máxima prioridad en los programas internacionales de desarrollo a raíz de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, 1992) y de la preparación del programa de acción preliminar para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). Estos problemas tienen unas repercusiones negativas desproporcionadas entre las mujeres rurales debido a su inferior condición socioeconómica, jurídica y política y a las funciones esenciales que éstas desempeñan como productoras y administradoras del hogar. Las causas y efectos de esas repercusiones tienen carácter sistémico y graves implicaciones para el desarrollo agrícola y rural en general y para todas las iniciativas encaminadas a elevar los niveles de nutrición, mejorar el suministro y la distribución de productos alimentarios y agrícolas y elevar las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

73. En este contexto, la potenciación del papel de la mujer será esencial para el éxito de las iniciativas encaminadas a elevar los niveles de nutrición, mejorar el suministro y la distribución de productos alimentarios y agrícolas y elevar las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Las mujeres tienen menos acceso que los hombres a los recursos productivos (es decir, trabajo, agua, tierra, cultivos arbóreos, especies forestales, tecnología, insumos agrícolas, crédito, mercados, extensión, capacitación e incluso la propia mano de obra). Al mismo tiempo, la mujer tiene cada vez menos acceso a los servicios sociales (por ejemplo, escolarización, asistencia e información sanitaria, planificación familiar). Todas estas limitaciones se ven agravadas por la falta de capacidad económica, política y jurídica de la mujer para mejorar las circunstancias en que vive.

74. Según numerosas investigaciones realizadas, la responsabilidad directa del suministro de alimentos en el hogar recae en gran medida sobre la mujer. Tanto en el África subsahariana o el Caribe, donde la mujer produce entre un 60 y un 80 por ciento de los alimentos básicos, como en Asia, donde realiza más del 50 por ciento del trabajo necesario para el cultivo del arroz, o en el Asia sudoriental y el Pacífico o América Latina, donde los huertos caseros constituyen algunos de los sistemas agrícolas más complejos que se conocen, la mujer tiene una importante responsabilidad y considerables conocimientos en lo que respecta a la agricultura y los sistemas alimentarios. A menudo realiza gran parte del trabajo y toma decisiones en una gran variedad de operaciones después de la cosecha, como el almacenamiento, la manipulación y la comercialización de los productos, y desempeña una función predominante en las actividades de elaboración de alimentos fuera de las explotaciones agrícolas ya sea en pequeñas empresas o bien como trabajadora asalariada en agroindustrias.

75. El hambre y la malnutrición afectan a más de 1 300 millones de personas en los países en desarrollo. La mayoría de los afectados corresponden a las categorías siguientes: niños menores de cinco años, especialmente las niñas; mujeres en edad de procrear, especialmente las embarazadas o lactantes; y miembros de hogares de bajos ingresos, encabezados en muchos casos por mujeres. La Declaración Mundial sobre Nutrición de 1992 estimó fundamental el derecho de las mujeres y las adolescentes a recibir una nutrición adecuada. Sin embargo, las mujeres de zonas rurales reciben a menudo menos alimentos que los hombres tanto en términos absolutos como en relación con sus necesidades nutricionales. De hecho se calcula que más del 70 por ciento de las personas que viven en la pobreza absoluta son mujeres.

76. Según los resultados de investigaciones recientes hay una relación directa entre el acceso de la mujer a los ingresos y a la administración de los recursos familiares y el mejoramiento de la seguridad alimentaria del hogar y el bienestar nutricional de sus miembros. Esta relación, junto con la importancia de aumentar la productividad de la mujer y por consiguiente su contribución a los sistemas alimentarios, debe constituir un factor central de las políticas y programas encaminados a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

La mano de obra agrícola y la feminización de la agricultura

77. En las zonas rurales de los países en desarrollo, las mujeres trabajan hasta 16 horas al día para producir, elaborar, comercializar y preparar alimentos, conseguir leña y agua y realizar otras tareas domésticas además de cuidar a sus hijos y a la familia en general. Sin embargo, la mayoría de las mujeres rurales no reciben una remuneración directa por su trabajo. Una mujer puede trabajar 60 o más horas a la semana realizando tareas domésticas, agrícolas y de otra índole, y sin embargo no recibir ningún salario o ingreso en efectivo. De hecho, en los países en desarrollo las mujeres llegan a trabajar, en número de horas, un tercio más que los hombres, y en cambio reciben una décima parte de los ingresos de éstos. Por consiguiente, las mujeres campesinas se encuentran en una difícil situación: están sobreempleadas en cuanto al número de horas trabajadas y subempleadas en cuanto a los ingresos percibidos.

78. Se estima que la crisis económica de los años ochenta, los programas de ajuste estructural, los conflictos armados y la sequía han afectado a las mujeres más gravemente que a los hombres, determinando lo que las Naciones Unidas han calificado como la "feminización de la pobreza". En particular, la emigración de la mano de obra masculina, las migraciones forzadas (es decir, los refugiados por razones ambientales y a causa de los conflictos civiles) y el hundimiento de las estructuras familiares tradicionales han hecho aumentar de manera espectacular el número de hogares encabezados por mujeres, que van desde un 16 por ciento del total de hogares rurales en el Cercano Oriente hasta un 60 por ciento en determinadas partes de África, y son más de 7 millones en Asia y el Pacífico. Las diferencias dentro de una misma región son considerables, como puede verse en estudios recientes realizados en la región del Cercano Oriente: el porcentaje de hogares encabezados por mujeres va de un 25 por ciento en el Pakistán a un 13 por ciento en Chipre o un

6,1 por ciento en Siria.¹¹ Estos fenómenos han contribuido también a la "feminización de la agricultura", es decir a la concentración creciente de las tareas agrícolas en manos de las mujeres campesinas.

79. Cuando los hogares tienen que conseguir ingresos adicionales o bien ver como se reduce su acceso a los servicios como consecuencia de una crisis económica, un programa de ajuste estructural o la falta de recursos, son generalmente las mujeres quienes deben movilizarse para compensar las pérdidas. Las políticas en materia de pobreza rural, agricultura, reforma agraria, asentamientos y ajuste estructural no suelen tener en cuenta las diferentes condiciones y necesidades de los hombres y las mujeres rurales ni tampoco las distintas repercusiones que tienen las políticas en los hombres y en las mujeres. La pobreza rural tan sólo podrá paliarse si se tienen en cuenta esas consideraciones y además se integran plenamente en la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas.

La mujer rural, el medio ambiente y la tenencia de la tierra

80. Las funciones que desempeña la mujer en lo que respecta a la protección del medio ambiente y al logro de un desarrollo sostenible se pusieron de relieve en las Estrategias de Nairobi para el Adelanto de la Mujer y también en la Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como en la aprobación del Programa 21, en particular el Capítulo 24, "Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo". Es preciso reconocer los conocimientos técnicos que posee la mujer rural acerca de la utilización sostenible de los recursos, la conservación y ordenación de suelos y aguas, el manejo de plagas, el aprovechamiento y la conservación de los bosques y la ordenación de recursos fito y zoogenéticos.

CUADRO 3
Porcentaje de tierras de cultivo propiedad de agricultoras en cuatro países seleccionados

<i>Propiedad de la tierra</i>	<i>Tailandia</i>	<i>Trinidad</i>	<i>Nigeria</i>	<i>Siria</i>
Propiedad personal	22,50	8,75	4,34	-
Propiedad del marido	38,75	30,00	23,00	41,25
Regalo del marido	-	-	30,11	-
Tierras familiares	10,00	8,75	11,88	36,25
Tierras estatales	-	25,00	-	-
Tierras comunales	-	-	20,00	-
Tierras ocupadas sin título	-	8,75	-	-
Tierras alquiladas	28,75	18,75	10,63	22,50

(Fuente: Manju Dutta Das, FAO, 1995).

81. Muchas mujeres rurales de numerosos países en desarrollo no disponen de tierras o no tienen seguridad en su tenencia. Los titulares son sus maridos, padres y hermanos, lo que en la práctica impide a las mujeres recurrir a las fuentes oficiales de crédito o formar parte de organizaciones de agricultores y obtener de este modo insumos que contribuyan a estabilizar y fomentar sus sistemas

¹¹ Informes sobre los países preparados por la Oficina Regional de la FAO para el Cercano Oriente con ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

de producción. La capacidad de acceso de la mujer rural a los servicios de extensión agrícola en todo el mundo representa tan sólo una vigésima parte que la del hombre, aspecto que se examina más detalladamente en la Sección 5.

82. Es muy probable que el tener familia numerosa siga siendo una importante ventaja y contribuya a la seguridad social y económica inmediata y a más largo plazo de las mujeres rurales pobres, sobre todo en los países menos adelantados. Ello se debe a la gran importancia que tiene el trabajo infantil cuando no existen tecnologías agrícolas y domésticas que permitan ahorrar mano de obra ni redes de seguridad social. Tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo como en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo se reconoció la importancia que tenía la condición jurídica y social de la mujer si se querían cambiar los comportamientos reproductivos y los niveles de fecundidad y, en último término, las tendencias demográficas generales.

Políticas y planes para promover la igualdad entre los sexos

83. Es preciso comprender mejor las repercusiones de las políticas macroeconómicas en las mujeres rurales. Lamentablemente se han realizado pocas investigaciones sobre las consecuencias que tienen para la mujer las reformas de ajuste estructural en lo que atañe al desarrollo agrícola y rural, pese al hecho de que para determinar cuáles son las relaciones antes mencionadas se requiere un buen sistema de información. De este modo, muchos analistas, planificadores y responsables de la formulación de políticas desconocen las repercusiones que tienen en las poblaciones más desfavorecidas las diversas decisiones normativas que se adoptan en materia de desarrollo agrícola y rural. Asimismo hay una tremenda escasez de especialistas en política macroeconómica que tengan experiencia en cuestiones sociales y relacionadas con la igualdad entre los sexos. También faltan indicadores y datos pertinentes, en especial en lo que respecta a la importancia real de las funciones colectivas, sociales y familiares que desempeñan las mujeres rurales. Además, en los países en desarrollo resultan insuficientes la conceptualización, recopilación y análisis de datos sobre la población rural desglosados por sexos.¹² La participación de la mujer en organizaciones, incluidas las asociaciones de base, asociaciones profesionales, ONG y redes, es vital para ejercer presión política con el fin de conseguir una mayor igualdad en el desarrollo y mejorar la condición social y económica de la mujer.

Progresos realizados

84. Si bien resulta difícil medir los progresos realizados en el mejoramiento de la condición de las mujeres rurales debido a la falta de datos, estadísticas e indicadores fidedignos, hay indicios, sobre todo durante los últimos cinco años, de que se han conseguido progresos reales, aunque de alcance limitado. Según el informe del PNUD, la esperanza de vida de la mujer ha aumentado con un 20 por ciento más de rapidez que la del hombre; las mujeres han avanzado casi el doble en la alfabetización de adultos y la matriculación escolar en los países en desarrollo; más de la mitad de las mujeres de países en desarrollo utilizan actualmente métodos anticonceptivos modernos y su tasa de fecundidad ha disminuido de 5,4 en 1970-75 a 3,6 en 1990-95.

85. La mayor conciencia existente a nivel mundial de las implicaciones que las desigualdades entre los sexos tienen en materia de desarrollo está produciendo gradualmente cambios a todos los niveles, reduciendo los prejuicios sexistas y centrando la atención en los procesos interrelacionados que contribuyen a la pobreza, la seguridad alimentaria y la degradación del medio ambiente. El establecimiento de redes y de alianzas entre las mujeres rurales y quienes defienden sus intereses en las ONG, los ministerios gubernamentales y los organismos de desarrollo ha dado lugar a la creación de foros nacionales e internacionales que se ocupan del adelanto de la mujer.

¹² En relación con este problema, véase en la Introducción el examen de las recientes actividades de recopilación de datos de la CMRADR.

86. La introducción de convenciones, acuerdos, nuevas leyes, políticas y programas ha significado un paso decisivo para dar a la mujer mayor acceso al uso y al control de los recursos productivos. Sin embargo, muy a menudo la población rural desconoce los derechos jurídicos de la mujer o dispone de pocos recursos jurídicos si esos derechos son violados.

87. Se han buscado nuevos programas para promover la participación de la mujer en la adopción de decisiones a varios niveles, en parte mediante la creación de organizaciones femeninas nacionales y la institucionalización en los ministerios técnicos de dependencias encargadas de promover el papel de la mujer en el desarrollo. Esta ha sido una importante medida para garantizar que las cuestiones relativas a la mujer se tengan en cuenta en los programas y políticas nacionales. Sin embargo, debido a deficiencias técnicas, al acceso restringido a los recursos financieros y humanos y a la limitada participación directa de los presuntos beneficiarios, a menudo las repercusiones directas de muchas de esas iniciativas en la mujer rural han sido menores de lo previsto.

La SEWA en la India

La Asociación de Trabajadoras Autónomas (Self Employed Women's Association - SEWA) es un sindicato integrado por unas 50 000 mujeres que trabajan por cuenta propia. Toda la labor de la SEWA se centra en cómo mejorar las vidas de las mujeres pobres y de baja extracción social y hacerlas más autosuficientes.

La SEWA organizó a las mujeres del distrito de Banaskantha para que participaran en el Programa de Desarrollo de las Mujeres y los Niños de Zonas Rurales, lanzado por el Gobierno de la India. El objetivo principal del Programa es cambiar la calidad de vida de las mujeres pobres y de sus hijos permitiéndoles aumentar sus ingresos. Muchas mujeres rurales pudieron encontrar empleo y realizar actividades remuneradas; actualmente unas 7 000 mujeres se dedican a empleos y trabajos autónomos.

La SEWA ha organizado hasta el momento 42 grupos dentro de este Programa que se dedican a diferentes actividades en los talukas de Radhanpur y Santalpur y se han federado en una asociación a nivel de distrito. Dicha asociación presta asistencia en materia de producción, comercialización, capacitación, crédito y otros servicios.

Actualmente el Programa del Gobierno de la India antes mencionado se esfuerza también, a través de la mujer, por cambiar el punto de vista de los funcionarios y convencerles de que sus programas ya no son simplemente de asistencia social sino que están orientados a lograr el pleno ejercicio de los derechos de la mujer.

(Fuente: Nanavaty, SEWA Academy 1994)

88. Las ONG y las organizaciones de base comunitaria han sido con frecuencia las primeras en reconocer la importancia de las funciones y las necesidades de las mujeres rurales y, por lo tanto, han tenido considerable repercusión en el proceso y los programas de desarrollo. Este éxito puede atribuirse en parte a su eficacia para llegar hasta las mujeres rurales y lograr su participación en las decisiones.

Los progresos logrados en el mejoramiento de la condición de la mujer rural no han sido lo bastante sistemáticos para invertir la tendencia hacia una feminización de la pobreza y de la agricultura, ni para reducir la carga que supone para la mujer la degradación del medio ambiente. De hecho, la persistencia de políticas que perjudican a las mujeres rurales en muchas partes del mundo están retrasando los avances o anulando progresos conseguidos anteriormente en lo que respecta a las tasas de mortalidad materno-infantil, la salud genésica y la nutrición de la mujer, el acceso a los recursos productivos y la capacitación y el nivel educacional.

SECCION 5 EDUCACION, CAPACITACION Y EXTENSION

Aspectos principales

La educación básica, por la que a menudo se entiende la alfabetización y la aritmética elemental, es un componente esencial del desarrollo socioeconómico. La educación no sólo es un derecho universal sino también un medio para fomentar los conocimientos, la capacidad técnica y las actitudes de los individuos así como la capacidad de desarrollo de las sociedades.

- Tanto la educación escolar como la extraescolar, para hombres y mujeres están estrechamente relacionadas con la productividad agrícola.
- Ahora se reconoce en general que una extensión basada en la participación responde mejor a los problemas de los agricultores.

*

La educación sienta las bases para fomentar la capacidad de las personas de adquirir y asimilar información, amplía sus perspectivas y su comprensión del mundo y fomenta su autosuficiencia. También potencia la eficacia de los servicios de capacitación y extensión. La educación sirve para reducir la pobreza aumentando la producción, la eficiencia económica y los ingresos, y también para promover los intereses de los grupos desfavorecidos de la población.

Repercusión de las limitaciones fiscales

La educación es una buena inversión

Un estudio sobre la educación en los países en desarrollo demostró que los agricultores que habían cursado cuatro años de estudios elementales tenían por término medio un 8,7 por ciento más de productividad.¹ Otro estudio puso de manifiesto que cada año más de escolarización representaba añadir alrededor de un 2,5 por ciento a la producción agrícola.² Más recientemente, un análisis ha revelado que en el Asia oriental cada año adicional de educación contribuía más de un 3 por ciento al PIB real.³

1. Jamison y Lau, 1982
2. Chau y Lau, 1987
3. Lau, Jamison y Louat, 1991

89. La mayor parte de los Estados Miembros comunican que durante los últimos cinco años han aumentado las tasas de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria. Por desgracia, muchos países han reducido el gasto en educación como consecuencia del déficit fiscal. El aumento de las matrículas escolares y la reducción del gasto público en educación han hecho descender la calidad y la eficiencia del sistema educacional de muchos Estados Miembros.

90. Sin embargo, muchas estadísticas se limitan a indicar las tasas de matriculación y hasta hace poco no tenían en cuenta el número de desertores escolares. Muchos niños de hogares pobres se matriculan en la escuela y poco después la abandonan por razones familiares o económicas. Entre las razones económicas la principal es el elevado costo de oportunidad que representa mandar a los niños a la escuela. Estos costos de oportunidad influyen mucho en las decisiones familiares a la hora de asignar el trabajo y los alimentos, sobre todo en las familias pobres de zonas rurales. El Programa Mundial de Alimentos ha colaborado con éxito con los Estados Miembros en iniciativas encaminadas a lograr que los niños sigan yendo a la escuela. Por ejemplo, el PMA realiza Programas de Alimentación Escolar en muchos países con objeto de atraer estudiantes, reducir la deserción escolar y elevar la situación nutricional de los niños.

La educación de la mujer y el desarrollo

91. No cabe duda de que invertir en la educación de la mujer es esencial para fomentar el crecimiento económico. Los estudios realizados muestran que la educación de la mujer puede hacer aumentar la productividad y mejorar la situación de la salud, la nutrición, la ordenación de los recursos naturales y la planificación familiar. Las mujeres educadas tienen familias más pequeñas y sanas, suelen percibir mayores ingresos y fomentan la educación de los hijos de ambos sexos.¹³

92. Los Estados Miembros informan de que, en general, la matrícula de mujeres a nivel primario, secundario y universitario ha aumentado durante los últimos cinco años. También se ha incrementado el número de mujeres matriculadas en estudios agrícolas en la región de África. En Benin, por ejemplo, se ha registrado un aumento total del 8 por ciento desde 1990. Los datos facilitados por el Congo indicaban que en 1984 el 34 por ciento de los estudiantes matriculados en escuelas y cursos agrícolas especializados eran mujeres. Esa proporción ha aumentado al 53 por ciento en 1989 (*A Synthesis Report: Women in the Africa Region 1995*). En los últimos diez años, la participación de mujeres en estudios agrícolas en África ha aumentado del 15 al 24 por ciento del total de matrículas.¹⁴ Si bien se han realizado algunos progresos en la participación de mujeres en programas educacionales, su número todavía es insuficiente en comparación con los hombres en muchos Estados Miembros. Los beneficios que puede suponer para el desarrollo social la educación de la mujer siguen siendo un potencial no realizado.

93. Si bien las investigaciones realizadas muestran que los beneficios derivados de las inversiones en la educación de la mujer son elevados (superan los correspondientes a los hombres en cuestiones sociales), sigue habiendo un número insuficiente de matrículas femeninas por prejuicios culturales y porque no se considera rentable la escolarización de las niñas. La OCDE¹⁵ indicó los siguientes elementos fundamentales para promover la participación de la mujer en la educación: atención preescolar; existencia de escuelas cercanas a los centros habitados; descentralización e implantación local de la enseñanza.

Dificultades para la educación de la mujer

Hoy en día sigue habiendo factores que dificultan la educación de la mujer en muchos países.

Algunas autoridades, gobiernos, organismos y la población en general siguen ignorando los importantes beneficios que pueden derivarse de la educación de la mujer.

La falta de escuelas adecuadas cerca de los centros habitados hace que las familias sean más reacias a educar a las niñas.

En muchos países son numerosas las familias rurales que no pueden sufragar los costos de la educación y por ello no envían a sus hijas a la escuela.

Se consideran elevados los costos de oportunidad de enviar a las niñas a la escuela, que comprenden el tiempo dedicado a labores domésticas y los ingresos que las madres y las niñas dejan de percibir; para las familias más pobres de zonas rurales es probable que los costos sean aún más altos, ya que las mujeres suelen aportar una mayor contribución al bienestar de la familia.

La falta de modelos de vida para las mujeres jóvenes: especialmente maestras y otras profesionales.

La cultura, las costumbres tradicionales y la religión en muchos casos no fomentan la educación de la mujer, y a menudo limitan sus funciones al entorno doméstico.

¹³ Informe de la OCDE, 1992

¹⁴ FAO Directory of Agricultural Education Institutions in Africa, 1995.

¹⁵ Informe de la OCDE, 1992.

Extensión y capacitación agrícolas

94. Durante los años ochenta muchos gobiernos redujeron el gasto público en actividades de extensión a pesar del número creciente de personas que se dedican a la agricultura. En Africa el gasto relacionado con la agricultura y la extensión se redujo en un 50 por ciento durante este período, lo que repercutió no sólo en el alcance sino también en la calidad de los servicios de extensión. Hoy en día dos de cada tres agricultores africanos no tienen contacto con los servicios de extensión. En Asia, la proporción es tres de cada cuatro. En América Latina, seis de cada siete y en el Cercano Oriente, cinco de cada seis. En muchos sistemas agrícolas las mujeres realizan una parte considerable, si no la mayor, de las faenas agrícolas, y sin embargo es escaso el número de mujeres extensionistas: en Africa son mujeres tan sólo un 12,3 por ciento de los agentes de extensión. Las agricultoras se lamentan de que a menudo los extensionistas no les hacen caso, especialmente cuando éstos son hombres. Datos de la Consulta Mundial sobre Extensión Agraria de la FAO de 1989 indicaron que en los países en desarrollo que facilitaron información un 6 por ciento del tiempo y los recursos de los extensionistas se dedicaban a los grandes agricultores comerciales; un 26 por ciento, a los pequeños agricultores comerciales; un 24 por ciento, a los agricultores de subsistencia y un 6 por ciento, a las agricultoras.

95. En los países en desarrollo hay que abordar la cuestión del bajo nivel de formación de gran parte de los extensionistas: sigue habiendo escasez de personal capacitado en asuntos agrícolas a pesar de los progresos realizados durante los tres últimos decenios. Alrededor del 39 por ciento del personal de extensión en todo el mundo tenía tan sólo estudios secundarios o de nivel inferior; un 33 por ciento habían recibido formación de nivel intermedio; un 23 por ciento tenía un título universitario de primer grado; y algo más del 5 por ciento tenían estudios de postgrado. En los países en desarrollo el nivel educacional es claramente más bajo.¹⁶

Extensión agrícola: nuevos enfoques

96. Durante los años setenta los servicios de extensión se caracterizaron por adoptar un enfoque basado en la transferencia de tecnología (de arriba abajo). Durante los años ochenta muchos países en desarrollo se plantearon las actividades de extensión siguiendo el Sistema de Capacitación y Visitas recomendado por el Banco Mundial. Ultimamente se ha hecho más hincapié en la necesidad de aplicar métodos participativos incluida la participación de los agricultores en la planificación y ejecución de los programas. Introducidos inicialmente por importantes donantes, ONG y organizaciones de asistencia técnica por medio de programas como el Programa de Desarrollo del Pequeño Agricultor, el Programa de Participación Popular apoyado por la FAO durante los años ochenta y el Manejo Integrado de Plagas, que recibía apoyo de USAID-FAO y el Programa P4K apoyado por el FIDA en Indonesia a principios de los años noventa, ahora estos enfoques se están difundiendo rápidamente por otros países de Asia y Africa y empiezan a atraer la atención de los organismos de extensión agraria que buscan maneras más rentables de reducir los costos de la extensión y la capacitación de agricultores.

¹⁶ Informe de la Consulta Mundial sobre Extensión Agraria, FAO, 1989.

Se han diseñado diversas estrategias para mejorar los servicios de extensión y reducir los costos

- Organizar grupos activos de agricultores: a fin de lograr una participación efectiva y acelerar la difusión de tecnología y conocimientos;
- Trabajar con más grupos para lograr una mayor eficiencia y eficacia; extensión de agricultor a agricultor para aprovechar los conocimientos locales y el hecho de que los agricultores aceptan nuevas ideas cuando ven que otros agricultores las aplican;
- Reforzar el contenido técnico: el contenido debe comprobarse y ensayarse con los agricultores y dirigirse a los grupos apropiados;
- Revisar las estrategias y programas de extensión en colaboración con grupos de agricultores: debe haber una constante actualización de los programas sobre la base de la información facilitada por los agricultores;
- Mejorar las comunicaciones: utilizar una combinación de medios de difusión para transmitir la información a los grupos destinatarios;
- Reforzar la gestión de las actividades de extensión: deben utilizarse sistemas de información sobre gestión para supervisar la marcha de las actividades y mejorar los programas; y
- Mejorar la formación antes del servicio y en el servicio del personal de extensión de primera línea.

97. Los servicios de extensión de los países en desarrollo se hallan a menudo en una difícil posición negociadora con respecto a otros intereses nacionales acuciantes que a menudo se benefician de políticas más favorables a los consumidores urbanos. Con la tendencia actual hacia políticas de ajuste estructural y de privatización de las empresas productivas y los servicios, ha habido una creciente participación del sector privado en los servicios de extensión. La privatización de estos servicios es sin duda más apropiada cuando los agricultores utilizan tecnologías avanzadas y disponen de fondos para contratar servicios especiales que protejan sus inversiones. En muchos países en desarrollo, los campesinos pobres, los campesinos sin tierras, los hogares encabezados por mujeres y las agricultoras a menudo carecen de capital o crédito suficiente para pagar los servicios privados, especialmente cuando se trata de agricultores de subsistencia. Sin embargo, estos son los sectores de la población que más necesitan los servicios de extensión públicos.

98. Ya no se considera que los servicios de extensión deban limitarse exclusivamente a facilitar información sobre técnicas agrícolas. Los grupos destinatarios no son únicamente los agricultores sino que también abarcan gran número de mujeres y jóvenes de zonas rurales. Durante el último decenio, se ha hecho más hincapié en educar a los jóvenes sobre los efectos del rápido crecimiento demográfico, formar dirigentes comunitarios, enseñar sistemas de participación en actividades generadoras de ingresos, la protección contra el VIH/SIDA y la preservación del medio ambiente. Se incorporan cada vez más elementos de desarrollo sostenible y ecológico en los programas de educación y extensión agraria. El desarrollo agrícola sostenible exige que los servicios de extensión faciliten un asesoramiento e información más complejos en consonancia con las dificultades que entraña la creciente protección del medio ambiente y los sistemas de producción. Los destinatarios de los programas de extensión se determinan teniendo en cuenta consideraciones relativas a la igualdad entre los sexos, las necesidades concretas de los campesinos pobres y la importancia de la juventud, que constituye la próxima generación de productores agrícolas. Un replantamiento de los servicios de extensión, en especial prestando mayor atención a los procesos participativos, tiene necesariamente implicaciones para la formación de los extensionistas. Es preciso enseñarles cómo resolver problemas y cómo comunicarse con los agricultores y también a apreciar mejor los conocimientos que éstos ya poseen de su medio ambiente y sus sistemas agrícolas.
