
DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y COOPERACIÓN

JOSÉ LUIS CRUZ MACEÍN*

RESUMEN

El desarrollo rural es una pieza fundamental en la lucha contra la pobreza. Este artículo ofrece unas breves pinceladas sobre la evolución del desarrollo rural en los últimos cincuenta años. Estos antecedentes dan paso a la situación actual presentada a través de los planteamientos de diversos organismos de cooperación para resolver este problema y centra especial atención en tres de los elementos del discurso actual sobre desarrollo rural: agricultura y seguridad alimentaria, tenencia de la tierra y acceso a los recursos naturales y capital social.

ABSTRACT

Rural development is an essential element to poverty reduction in developing countries. This paper offers briefs notes about rural development history in poor countries. The background introduces the current situation, which is presented in international development agencies approaches to resolve this problem, and it explains three important elements in current discourse about rural development: agriculture and food security, land tenancy and access to natural resources and social capital.

* José Luis Cruz trabaja en el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural Agrario y Alimentario (IMIDRA), y es colaborador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

RÉSUMÉ

Le développement rural est une pièce fondamentale dans la lutte contre la pauvreté. Cet article présente l'évolution du développement rural durant les dernières cinquante années, pour arriver à la situation actuelle, présentée à travers les approches de divers organismes de coopération pour résoudre ce problème. L'auteur fait spéciale attention à trois des éléments du discours actuel sur le développement rural: l'agriculture et la sécurité alimentaire, la location de la terre, l'accès aux ressources naturelles et le capital social.

Introducción

Después de medio siglo de esfuerzos para lograr el bienestar de la población mundial, a finales de la década de los noventa los gobiernos, agencias y organismos internacionales se rindieron ante la evidencia de las cifras: la pobreza no sólo no se ha reducido sino que sigue aumentando. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, concluyó que era inaceptable que en un mundo con los avances actualmente existentes, millones de personas sigan sufriendo los efectos de la pobreza extrema.

“La llegada del nuevo milenio es una ocasión para celebrar y reflexionar”, con estas palabras el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi A. Annan, iniciaba, unos años después de la Conferencia de Copenhague, el informe con el que instaba a los países del mundo a que se comprometieran con un ambicioso programa para el siglo XXI. Un programa en el que la reducción de la pobreza era el primer objetivo, asumiendo que ésta no es algo natural e inevitable. Según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA) se estima que mil doscientos millones de personas cuentan con unos ingresos inferiores al dólar diario, de los cuales el 75% reside en zonas rurales. Así, la lucha contra la pobreza rural es fundamental para el logro de los Objetivos del Milenio, es decir, los objetivos acordados tras la discusión del referido informe de Kofi Annan¹.

Este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación se dedica especialmente al desarrollo rural como un elemento que está resurgiendo, reinventando y adaptando. Prueba de ello son los documentos estratégicos específicos sobre pobreza y desarrollo rural que se están preparando y presentando

1. “Nosotros los pueblos el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI”.

actualmente desde diversos organismos de cooperación, que tratan de incorporar el aprendizaje adquirido tras varias décadas de trabajo con la población de las zonas rurales de los países menos favorecidos, además de adaptar sus propuestas a una nueva realidad internacional y local.

De la pobreza y su distribución

Aunque algunos de los indicadores de pobreza se expresan en términos monetarios, la pobreza va más allá de unos bajos o inexistentes ingresos. Implica carencia de los bienes y servicios necesarios para vivir como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario, la salud, una educación adecuada, el acceso a la tierra y al crédito u otros recursos, la ausencia de discriminación, abuso y violencia, así como la justicia.

La problemática se complica en la medida que va asociada a una falta de capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones, llevando a un desesperante ciclo vicioso difícil de romper. La pobreza se convierte en una barrera que enmudece al que la padece y/o relega en el olvido de los encargados de formular las políticas y de quienes tienen escaso acceso a las instituciones, los mercados, el empleo y los servicios públicos. La pobreza es un problema complejo y multidimensional con orígenes tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidades, las poblaciones indígenas, los refugiados y los desplazados dentro de sus países son especialmente vulnerables a la pobreza. El programa de acción resultante de la Declaración de Copenhague destaca que la concentración de la pobreza se da en “las zonas rurales de bajos ingresos de Asia y el Pacífico, África, América Latina y el Caribe y los países menos adelantados”. Sin embargo los proyectos de desarrollo se han concentrado sobre todo en zonas urbanas (CE², 2002). Uno de los motivos apuntados de esta paradójica distribución de recursos es la decepción por los escasos resultados obtenidos en zonas rurales o la búsqueda de objetivos más asequibles en regiones de más fácil acceso y con mayor capacidad de articular poder político.

El marcado perfil rural de la pobreza se está atenuando. Las estimaciones demográficas, indican que esta distribución rural y urbana no se mantendrá durante muchos años. Sin embargo, esto no es argumento para disminuir el

2. Comisión Europea

esfuerzo en las zonas rurales, si no más bien al revés, para aumentarlo. La urbanización es debida al crecimiento vegetativo pero también al éxodo rural. La población se está desplazando de las zonas rurales a las zonas urbanas en respuesta a la falta de equidad en la distribución de los recursos, los servicios y las oportunidades. La pobreza rural es el principal factor que impulsa el éxodo.

Estos movimientos migratorios están formando megaciudades³ y dando forma a una distribución espacial de la población que según una encuesta realizada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas⁴ (UNFPA) no satisface al 80% de los gobiernos de los países en desarrollo. Además, los factores atractivos que impulsan a emigrar hacia las ciudades, contrastan con una realidad en la que los centros urbanos tienen una capacidad muy limitada para absorber desempleados, los pobres y los hogares encabezados por mujeres son más vulnerables a las condiciones del mercado, hay que pagar más por los servicios, los alimentos son más caros, la exposición a algunos riesgos ambientales es mayor, los intercambios están más monetizados⁵.

La dicotomía rural-antiguo-subdesarrollo versus urbano-moderno-desarrollo ha sido sobradamente superada en las teorías del desarrollo y se impone la urgencia de atajar la pobreza de las zonas rurales apostando por su capacidad para contribuir y alcanzar el bienestar de sus habitantes. Además, el subdesarrollo rural limita el crecimiento de las industrias de las ciudades puesto que incrementa el coste de los alimentos y las materias primas y reduce el tamaño del mercado para los productos manufacturados.⁶

Estos argumentos obligan a canalizar una parte importante del trabajo contra la pobreza a través del desarrollo rural.

Desarrollo rural sostenible

El trabajo con las zonas rurales ha estado presente en la cooperación internacional desde sus inicios. Los objetivos eran mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más necesitadas, y éstas se han concentrado en mayor medida en las zonas rurales. Sin embargo, la forma de plantear las intervenciones ha hecho que la idea de desarrollo rural no haya estado tan presente en

3. Actualmente, 20 ciudades que cuentan con más de 10 millones de habitantes (15 en países en desarrollo), representan un 4% de la población mundial; hacia 2015 habrá 22 de esas megaciudades (16 en países en desarrollo), que tendrán un 5% de la población mundial.

4. UNFPA, 2004.

5. UNFPA, 1996.

6. Khan, 2000.

los últimos años. “Sólo un 25% de los fondos destinados a cooperación de los principales donantes van al desarrollo rural del 75% de los pobres del planeta”⁷. Esta es una realidad que se está tratando de modificar en organismos como el Banco Mundial, el FIDA o la Unión Europea organizando o revisando sus políticas de desarrollo rural.

El trabajo de cooperación para el desarrollo de las zonas rurales ha ido experimentando cambios sustanciales, en algunos casos extremos, en paralelo a las directrices del pensamiento político económico internacional. Aunque las fechas de unas regiones y de unos países a otros son muy diversas se ha intentado sistematizar a continuación algunas de las características fundamentales de la génesis del desarrollo rural.

Durante la década de los sesenta se apostó por incrementar la producción agraria y a partir de ahí la renta de la población rural. Es la época de la Revolución Verde que estuvo asociada con inversiones públicas de gran escala en infraestructuras, investigación y apoyo para la adopción de nuevas tecnologías. El planteamiento vertical de arriba-abajo estaba orientado a la mejora de los métodos campesinos de cultivo y cuidado de los animales. El desarrollo comunitario fue el concepto con el que se trabajó en aquella época.

Aunque se consiguió incrementar la producción espectacularmente, especialmente en algunas zonas, el desarrollo estuvo marcado por la incoordinación de intervenciones parciales y desvinculadas de otros sectores ajenos a la agricultura. En los setenta se empezó a considerar un fracaso el desarrollo comunitario en la medida que se hicieron patentes sus limitaciones para aliviar la pobreza, se incrementaron las desigualdades entre los pequeños y los grandes agricultores, así como entre las regiones más favorecidas frente a las más pobres. Las propuestas que apostaban por la industrialización y la urbanización no funcionaron. El excedente de mano de obra generado por los cambios agrícolas no pudo ser absorbido por la ciudad. Así, en la década de los setenta se acuñó el concepto de desarrollo rural como estrategia para contrarrestar los efectos negativos del modelo dominante durante la época anterior. Se produce un cambio desde postulados puramente económicos hacia metas que tienen más en cuenta objetivos sociales. Adquieren mayor peso las inversiones sociales. El papel del Estado sigue siendo central. Se hace un nuevo intento modernizador tendente a permitir a los países del tercer mundo superar su atraso tecnológico, apostando por el incremento de la producción agraria para salir de la pobreza. Para ello adoptan nuevas técnicas de extensión agraria,

7. Janvry, 2003.

poniendo el acento en la necesidad de formación previa de los campesinos y el adiestramiento en nuevas tecnologías.

Se promovía la coordinación de actividades entre diferentes sectores del Estado pero no se establecían los mecanismos adecuados de articulación con las organizaciones de base y las autoridades locales. Al igual que en los sesenta, la planificación era vertical de arriba-abajo y carecía de propuestas precisas con respecto a la participación de las distintas asociaciones, obviando la necesidad de profundizar en el conocimiento de la dinámica de las sociedades rurales. Estas intervenciones tuvieron un efecto pernicioso sobre el sector privado, sobre las organizaciones independientes de la sociedad civil, sobre autoridades tradicionales e incluso sobre los gobiernos locales⁸.

A partir de la década de los ochenta las medidas macroeconómicas, la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural redefinieron el papel del Estado. Se redujeron las instituciones públicas y sus presupuestos se recortaron. El Estado privatizó, entre otras, las empresas agrarias. Los empresarios y los agricultores se enfrentan a una mayor competencia por la apertura de los mercados y la eliminación de subsidios, con una realidad timoneada por un mercado desregulado o en el que las condiciones son puestas por las grandes empresas. La pequeña propiedad subsiste con dificultad. La retirada del Estado deja espacio para las organizaciones internacionales y las ONG. Las zonas rurales quedan divididas en dos, aquellas que se suben al tren del mercado gracias a una agricultura fuertemente industrializada, y aquellas otras que, dado su carácter marginal y deficiencias estructurales, quedan supeditadas a las necesidades de las regiones metropolitanas. Es en esta época en la que empieza a perder su papel preponderante la agricultura y se empieza a hablar de desarrollo rural en sentido amplio.

El paso de “desarrollo agrario” a desarrollo rural avanza con el paradigma de agricultura y desarrollo rural sostenible que supone la necesidad de incorporar aspectos económicos, socioculturales y ambientales a las funciones de productividad agrícola y seguridad alimentaria. La Agenda 21, presentada a aprobación en la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), otorgó el reconocimiento de esta nueva propuesta al dedicarle el capítulo catorce de la sección segunda.

El final de la década de los noventa se caracterizó por la búsqueda de posiciones más equilibradas. Se generalizó la idea de que el modelo que surgió de

8. Binswanger, 2004.

los acuerdos de Washington estaba surtiendo efectos no deseados, y se empezó a trabajar con nuevos planteamientos en los que el Estado, el mercado y la sociedad civil alcancen un nuevo equilibrio.

Estrategias de lucha contra la pobreza rural desde la cooperación internacional

En este contexto, numerosos países, así como organismos internacionales signatarios de los Objetivos del Milenio, en los últimos años han puesto en marcha diversas iniciativas para orientar el trabajo en el ámbito del desarrollo rural. Actualmente organismos como la UE, el FIDA, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, están revisando las políticas de desarrollo rural.

Unión Europea

El principal objetivo de la política comunitaria de desarrollo es reducir y erradicar la pobreza. Para alcanzar el mayor éxito posible en esta tarea, la Comisión ha establecido una lista de seis áreas concretas en las que concentrar las actividades. Una de esas áreas es el desarrollo rural sostenible y la seguridad alimentaria. Los motivos para esta orientación vienen marcados por las cifras sobre la distribución de la pobreza⁹, por el estrecho vínculo que se establece entre la pobreza rural y el deterioro del medio ambiente, por el relevante papel que tiene la economía rural para el crecimiento económico y para su integración en la economía mundial, así como por el papel fundamental que desempeña en los conflictos y en su prevención.

Así, en julio de 2002 la Comisión presentó la comunicación “Lucha contra la pobreza rural: políticas y enfoques comunitarios respecto al desarrollo rural y la gestión sostenible de los recursos naturales en los países en desarrollo”¹⁰. Este documento se basa en el trabajo iniciado en 1999 por las Direcciones Generales de Desarrollo y la de Relaciones Exteriores para redefinir la política de desarrollo rural en cooperación.

En dicho documento se destaca el carácter multidimensional de la pobreza rural, y se plantean seis objetivos políticos para lograr su reducción: apoyar las políticas macroeconómicas y sectoriales; garantizar un acceso más

9. Ver cifras sobre la distribución de la pobreza del segundo apartado de este artículo.

10. Comisión Europea (2002).

equitativo a los medios de producción, los mercados y los servicios; invertir en capital humano; promover la gestión sostenible de los recursos naturales; gestionar los riesgos y crear redes de seguridad; y crear instituciones más eficaces, responsables y descentralizadas.

En 2002 tuvo lugar en Montpellier el Foro Europeo sobre Cooperación y Desarrollo Rural con el objetivo de lograr una mayor sistematización y una aproximación más completa a los problemas. En contraste con épocas anteriores, se aboga por una aproximación más relevante del concepto de desarrollo rural, no sólo como un sector. Se plantea la existencia de un continuum rural- urbano en el que una economía rural predominantemente basada en la agricultura evolucione hacia una mayor diversificación.

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario

El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (FIDA) fue creado como institución financiera internacional en 1978 como resultado de la Conferencia Mundial sobre Alimentación (1974), con el mandato de combatir el hambre y la pobreza rural en los países en desarrollo atajando no sólo las carencias en la producción de alimentos sino también los problemas estructurales que llevan a la concentración de la pobreza en las zonas rurales.

En su concepción de la pobreza rural se destacan especialmente la vulnerabilidad, la exclusión, la impotencia y el deterioro de la capacidad para hacer oír su voz. Considera la pobreza una realidad multidimensional y dinámica. Un dinamismo esperanzador pero también de doble dirección, es decir, una vez alcanzado un nivel de desarrollo no hay garantía de que esas condiciones no puedan revertirse, especialmente en un momento como el actual de cambios tan rápidos.

El FIDA ha hecho suyos los Objetivos del Milenio y a finales del 2001 presentó su Marco Estratégico¹¹ para el periodo 2002- 2006. Este documento recoge los siguientes objetivos estratégicos: reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones; fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y a la tecnología; y aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados. Desde el punto de vista de esta organización la principal limitación de los pobres está en su capital humano y social. Un incremento en este punto les permitirá relacionarse “de forma más equitativa e informada con quienes tienen poder y, en consecuencia, negociar de manera

11. Presentado a la Junta Ejecutiva del FIDA en la 74ª periodo de sesiones celebrado los días 5 y 6 de diciembre de 2001.

más eficaz sobre las cuestiones que afectan a su bienestar”. Fiel a su mandato ataja la pobreza rural desde sus causas estructurales y desde ahí busca alcanzar un acceso más equitativo a los recursos naturales como la tierra, el agua y los bosques, así como al crédito y a los mercados. Pero estos cambios sólo serán eficaces en la medida en que se apoyen las iniciativas de personas, grupos y comunidades rurales, es decir, huyendo de planteamientos de arriba-abajo.

Esta orientación a las estructuras implica apoyar la autoorganización y formación de los pobres rurales, además de apostar por una descentralización con el objeto de crear instituciones públicas que estén en contacto directo con las organizaciones de los pobres de las zonas rurales y otros agentes locales. Todo ello sin dejar que los localismos hagan olvidar que el funcionamiento de las sociedades y mercados rurales está inextricablemente unido al funcionamiento de las sociedades y mercados globales. Por tanto, el FIDA considera que el siguiente paso será apoyar la integración de estas voces locales en un nivel superior “sin la cual es difícil contemplar el fomento de un grado estable y suficiente de atención nacional a los problemas de los pobres”.

Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) es uno de los principales impulsores de la reorientación hacia lo rural en el desarrollo. En 1997 puso en marcha la estrategia de desarrollo rural “De la idea a la acción”, sin embargo, no se tradujo en cambios sustanciales. Sólo se destinó un 25% del total de préstamos del Banco a las áreas rurales¹². Además se mantuvo la tendencia de los últimos veinte años en cuanto a los préstamos concedidos a la agricultura continuando con un descenso notable. En 2002 presentó una nueva estrategia “Alcanzando a los pobres rurales”.

Los objetivos del BM están orientados a “ayudar a los países clientes a acelerar el crecimiento económico de manera que los pobres se beneficien de éste”. Los objetivos estratégicos que se ha marcado son: fomentar un ambiente propicio para el crecimiento rural sostenible y ampliamente compartido por los pobres; intensificar la productividad agrícola y la competitividad; estimular el crecimiento económico rural no agrícola; mejorar el bienestar social, el control y la mitigación de riesgos y la reducción de la

12. Las inversiones en zonas rurales consideradas comprenden las realizadas en: agricultura, manejo de recursos naturales, transporte rural, agua y saneamiento, telecomunicaciones, educación, salud y otros servicios sociales.

vulnerabilidad; y mejorar la sostenibilidad del manejo de los recursos naturales.

Desde el BM se atribuye un papel muy importante a la agricultura. Se apoya el fomento del crecimiento agrícola, la intensificación y diversificación agrícola, un uso más eficiente de los insumos, así como mejorar la calidad y sanidad de los productos alimentarios. Desde el punto de vista ambiental “para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de la agricultura intensiva se tomará como prioridad el manejo cuidadoso de los recursos naturales, sobre todo en regiones vulnerables”, vinculando el desarrollo rural y especialmente la agricultura a un manejo sostenible de los recursos.

En su propuesta para luchar contra la pobreza rural los aspectos sociales quedan recogidos. De tal manera que se contempla la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y el apoyo a las administraciones locales, del mismo modo que la salud, - haciendo especial hincapié en la lucha contra el SIDA-, la nutrición, la educación y la inclusión social.

Banco Interamericano de Desarrollo

De los 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día, el 6,5% se encuentra en la región de América Latina y el Caribe (FIDA, 2001), en buena medida porque el proceso de urbanización ya ha tenido lugar. Huyendo de la pobreza, de la guerrilla o del tráfico de drogas de la población de las zonas rurales se ha desplazado a los núcleos urbanos. Sin embargo, los mayores índices de pobreza se dan en algunas de las zonas más remotas en muchos casos con un marcado carácter montañoso y de población indígena. Además cuenta con el régimen de propiedad de la tierra menos equitativo del mundo. América Latina y el Caribe es la región en la que mayor diversidad en la distribución de la pobreza se detecta.

En este contexto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1998 propuso una serie de orientaciones estratégicas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En sus planteamientos parte de la heterogeneidad de la pobreza rural de la región y la sistematiza en dos categorías: pequeños agricultores con potencial agropecuario y, por otra parte, pequeños productores con escaso potencial agropecuario y los pobladores rurales sin tierras. Considera que la diferencia fundamental es que los primeros sí pueden encontrar una salida a la pobreza mediante la superación de las restricciones del mercado de recursos financieros, de inversión en riego, y de tecnología.

Tabla 1: Opciones e instrumentos estratégicos del BID

Generales para reducir pobreza rural	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas macroeconómicas y sectoriales pro-picias • Inversión en capital humano (educación, salud y otros servicios sociales) • Inversión en infraestructura • Recuperación y manejo de recursos naturales y generación de empleos
Específicas para pequeños agricultores con potencial agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de nuevas articulaciones con el mercado • Inversión en riego • Investigación y transferencia tecnológica • Desarrollar mercados financieros rurales • Titulación de tierras
Específicas para la generación de empleo e incremento de ingresos para pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario y otros pobladores rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la micro y pequeña empresa rural y mercados financieros • Desarrollar mercados de tierras • Incentivos para atraer inversión privada rural • Capacitación para mejorar inserción laboral

Fuente: BID, 1998a

Como se puede comprobar se trata de una estrategia que asume el reto de integrar lo macro y lo global con lo local. Destaca la importancia de acompañar las políticas macroeconómicas con el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas para la participación en los programas, a la vez que se facilita una mayor presencia de los pobres en las instituciones y se fortalece a la administración local para asumir una descentralización de actividades. Unas actividades que se abordarían desde una óptica multisectorial con componentes de apoyo a la producción, y de servicios sociales.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también ha contribuido a la reflexión sobre la situación actual de la pobreza en el mundo. En su análisis parte de la ruralidad de la pobreza, pero establece una estrecha conexión con el medio urbano, en la medida que la aplicación de determinadas políticas puede contribuir a incrementar el éxodo rural desplazando la problemática de las zonas rurales. Así, considera que la pobreza rural y urbana deben ser abordadas con políticas complementarias, de tal manera que, “un crecimiento sostenible y equilibrado en términos de género en la agricultura a pequeña escala y en los servicios rurales es especialmente eficaz para reducir la pobreza tanto en las zonas rurales como en las urbanas”.

El acceso a recursos financieros y tecnológicos, educativos, sanitarios, a los mercados y una mayor presencia en las instituciones, así como el apoyo a la agricultura son algunos de los mecanismos que destaca para ayudar a la población rural a salir de la pobreza. Especial importancia atribuye a la relación entre la pobreza rural y los recursos naturales. Los pobres rurales y especialmente los sin tierra, dependen del ecosistema en el que habitan para satisfacer sus necesidades, por tanto, son especialmente vulnerables al posible deterioro del mismo a la vez que en muchos casos carecen de alternativas de uso sostenibles en espacios especialmente frágiles. Así, desde la OCDE se apuesta por un fortalecimiento de los derechos de los pobres para asegurar el acceso a los recursos, dar prioridad a la inversión en gestión sostenible de áreas ecológicamente frágiles, fomentar la difusión de métodos de cultivo apropiados, productivos y sostenibles, orientar los recursos hacia los pobres, apoyar la diversificación de actividades e integrar a los pobres en la toma de decisiones.

Organización para la Agricultura y la Alimentación

La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se estableció con el mandato de mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural, y contribuir al crecimiento de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad. Con esta misión, la Conferencia de la FAO en su 30º periodo de sesiones¹³ aprobó el Marco Estratégico que orientaría sus actividades hasta el año 2015. Entre las metas a lograr se encuentra “La contribución ininterrumpida a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles...”. En dicho marco se establecen cinco estrategias, la primera de las cuales incluye la lucha contra la pobreza rural. En lo que concierne al desarrollo rural, la FAO tiene competencias en esferas importantes (alimentación y nutrición, cultivos, ganadería, pesca y silvicultura) que son esenciales para mejorar los ingresos rurales y las oportunidades de empleo. Este planteamiento no supone que las actividades que realice en el sector rural sean aisladas, sino que se insertan en un esfuerzo más amplio para la consecución de niveles de vida más altos en las zonas rurales.

La Red del Sistema de Naciones Unidas sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria es un medio fundamental para promover esa integración. Dicha Red se estableció en 1997 y reúne a los actores clave interesados en alcanzar los siguientes objetivos: movilizar apoyos para los esfuerzos de los gobiernos y sus socios dirigidos a la realización del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y para programas de desarrollo

13. Noviembre de 1999.

rural y seguridad alimentaria; reforzar los vínculos entre las Organizaciones de las Naciones Unidas y otros actores, sobre todo con las ONG y las organizaciones de la sociedad civil; promover sinergias entre los miembros de la Red; e intercambiar y diseminar información, experiencias y buenas prácticas.

Previamente a la creación de esta Red, y a raíz de la Cumbre de Río en septiembre de 1993, la Comisión Interorganismos sobre Desarrollo Sostenible (CDS) nombró oficialmente a la FAO coordinadora sectorial del capítulo 14 de la Agenda 21, “Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible” (ADRS). Así, se puso en marcha la Iniciativa ADRS para hacer un seguimiento y preparar los informes con los que analizar los avances logrados. Este análisis se realizó en la Cumbre de Johannesburgo (2002) y las conclusiones no fueron muy halagüeñas. Se detectó la necesidad de una mejor preparación de los agentes implicados, de una mayor movilización de recursos, así como de propuestas estratégicas innovadoras, eficientes y adaptadas, ampliamente aceptadas. Ante esta necesidad, el proyecto “Agricultura y desarrollo rural sostenibles- evolución de los sistemas agrarios” se ha puesto en marcha para reunir a un conjunto de agentes sociales públicos y privados para hacer un diagnóstico de diferentes sistemas agrarios, a través del estudio de casos para comprender aquellos aspectos que permiten y limitan el logro de ADRS.

Una línea que parece haber encontrado suficiente apoyo se ha asociado con las zonas de montaña. En junio de 2002, el gobierno suizo junto con la FAO organizaron en Adelboden (Suiza) una conferencia internacional sobre agricultura y desarrollo rural sostenible en regiones de montaña de la que salió el “Proyecto para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenible en Regiones de Montaña” (SARD-M en sus siglas inglesas).

Algunos aspectos del actual desarrollo rural en cooperación

Según la estrategia revisada se puede apreciar una mayor relevancia de los aspectos económicos, sociales o ambientales. También se observan diferencias en la incorporación de lo global o de lo local. Sin embargo, la sostenibilidad, la contemplación de lo global y lo local, son elementos comunes a todos ellos. El carácter multisectorial del desarrollo, la necesidad de diversificar actividades más allá de lo agrario, también está presente en el discurso. La descentralización, el capital social, el enfoque de género y la consideración de los recursos naturales más allá de la tenencia de la tierra, son aspectos que se han incorporado más recientemente que el acceso a la

tecnología, a los servicios financieros, a los mercados o a servicios educativos, sanitarios e infraestructuras.

En este apartado se abordan algunos de estos sectores o aspectos a modo de introducción de los artículos que aparecen en esta revista. En primer lugar, se trata la agricultura y la seguridad alimentaria como elementos que ocupan un papel fundamental en el desarrollo de las zonas rurales desde los inicios de la cooperación y que, a pesar de la tendencia hacia la diversificación, sigue contando con un gran peso y valor tanto para las zonas rurales como para la economía de los países. En segundo lugar, la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales como un elemento también con presencia histórica en el desarrollo rural, pero que ha sido objeto de redefinición desde el punto de vista ambiental. Y, en tercer lugar, se trata el capital social como uno de los más recientes elementos en ser incorporados a los planteamientos del desarrollo.

Agricultura y seguridad alimentaria

Como ya se ha indicado, durante las primeras décadas de la cooperación la agricultura fue el sector protagonista. Hoy en día sigue desempeñando un papel fundamental en la lucha contra la pobreza en la medida que la población rural depende principalmente de la agricultura y de otras actividades relacionadas con ella para obtener sustento¹⁴. Se trata de un sector básico en la economía de los países menos adelantados que, a pesar de la evolución experimentada en las últimas décadas (ver Tabla 2), absorbe una gran proporción de mano de obra y representa una fuente importante de divisas. Sin embargo, la globalización y la rápida liberalización del comercio han repercutido negativamente ante la dificultad de competir tanto en los mercados internos como mundiales.

El crecimiento del sector agrícola de los países en desarrollo tiene mayores efectos en la mitigación de la pobreza que el crecimiento de los demás sectores¹⁵. Además, contribuye a la seguridad alimentaria. Los alimentos básicos, cereales, tales como el trigo, el arroz, el maíz, el sorgo y el mijo, y raíces y tubérculos como el ñame y la mandioca, son esenciales en la lucha por la supervivencia de la población rural pobre. Sin embargo, la productividad en el decenio de los noventa disminuyó en términos per cápita. Esta situación, unida a las acusadas fluctuaciones anuales de la producción de alimentos, constituye la principal causa del aumento de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

14. DFID, 2003.

15. FAO, 2001.

Tabla 2: Agricultura, valor agregado (% del PIB)

	1965	1970	1980	1990	1997
Africa sub-Sahariana	24	21	18	18	18
Sur de Asia	43	43	37	30	25
Este de Asia y Pacífico	39	35	28	24	18
América Latina y Caribe	17	12	10	9	8
Europa y Asia Central	-	-	-	17	12
Mundo	11	91	66	56	-

Fuente: Stamoulis, 2003

El descenso en la tasa de crecimiento de los rendimientos en el último decenio se explica por múltiples causas, pero, sin duda, una de las más importantes es la reducción de la financiación, entre otras áreas, para la investigación. En los últimos tiempos la ayuda oficial al desarrollo que se destina a la agricultura ha disminuido del 20% a finales de los años ochenta a alrededor del 12% en la actualidad. La ayuda a la agricultura procedente de instituciones financieras internacionales ha seguido una tendencia similar. La reducción del apoyo a la agricultura perjudica enormemente los esfuerzos encaminados a mitigar la pobreza y el hambre.

Según el BM los factores para un desarrollo agrícola exitoso son: políticas que no discriminen a la agricultura ni la privilegien; una economía abierta, promotora del empleo y orientada hacia los pequeños propietarios; aprovechar los mercados externos, incluyendo los mercados de productos diferenciados y otros nichos de mercado; reconocer la inversión extranjera directa como una parte integral del proceso de desarrollo agrícola; mejorar la distribución de la tierra en aquellas regiones en las que es desigual; mejoras tecnológicas; reconocer el papel tanto del sector privado como del público en la investigación, extensión y financiamiento; invertir en educación, salud, infraestructura y caminos; e incorporar las necesidades de las mujeres.

El sector rural no agrícola es el mecanismo de conexión entre la agricultura, el desarrollo rural y la mitigación de la pobreza rural. Los ingresos obtenidos de las actividades no agrarias pueden representar una parte importante del ingreso total de las poblaciones rurales. Los vínculos y la dinámica entre las actividades agrarias y no agrarias son tan estrechos que los ahorros de un sector sirven para afianzar y potenciar el otro, dando forma a una diversificación de actividades que fortalece las capacidades de las poblaciones rurales en su lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Así, la desatención de la agricultura, tanto por lo que respecta a la cooperación internacional para el desarrollo como a la asignación nacional de recursos, debe resolverse para poder conseguir los difíciles objetivos que se fijaron en la Cumbre del Milenio en relación con la pobreza.

Tenencia de la tierra y recursos naturales

Por tenencia de la tierra se entiende la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto a individuos o grupos, con respecto a la tierra (se puede considerar que incluye otros recursos naturales como el agua o los árboles). Las reglas de tenencia de la tierra definen la asignación de los derechos de propiedad, derechos de uso, control y transferencia, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, determinan quién puede utilizar, qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.

La carencia de tierra es el principal motivo de pobreza rural, por lo que ha estado presente en la política de desarrollo casi desde sus comienzos. Generalmente los sin tierra y los trabajadores sin cualificar son los más pobres entre los pobres. La reforma agraria se ha considerado un aspecto importante y complejo para superar situaciones de pobreza, puesto que los derechos de propiedad están directamente relacionados con el logro de alimentos destinados al consumo familiar, así como para la disposición de cultivos comerciales que permiten a las familias sufragar otras necesidades.

Khan (2000) desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) destaca que el número de personas que carece de tierra ha aumentado en los últimos tiempos, entre otros motivos por el crecimiento de la población, las leyes sobre la herencia, la privatización de las tierras comunales, el endeudamiento o la degradación de recursos. Los aparceros, pequeños propietarios y arrendatarios son los principales grupos que están incrementando estas cifras. Los aparceros dependen de contratos muy asimétricos derivados de una alta concentración de la propiedad de la tierra. El desarrollo de agricultura intensa en capital y su alta rentabilidad está desplazando esta figura hacia el trabajo asalariado, y ésta a su vez hacia trabajadores sin tierra. Por su parte, los pequeños propietarios están perdiendo el acceso a la tierra por los cambios estructurales. La proximidad de los pequeños propietarios a los sin tierra se ve exacerbada por la excesiva fragmentación de las parcelas, la calidad de las tierras marginales o el inadecuado o inexistente suministro de agua.

Por otra parte, la búsqueda desesperada de un espacio para cultivar y vivir ha impulsado a la ampliación de la frontera agraria hacia espacios frágiles y de alto valor ecológico, con lo que el desarrollo y la conservación del medio

ambiente han hecho un frente común para reconocer los derechos de las poblaciones rurales e indígenas sobre la tierra y los recursos naturales en general, así como la búsqueda de sistemas de gestión de los recursos naturales que permitan satisfacer las necesidades de la población sin superar la capacidad de carga de los ecosistemas.

La complejidad de la reforma agraria viene marcada por su carácter políticamente delicado y las estrategias adoptadas por las partes interesadas. Los cambios en los procedimientos o en las leyes, pueden dar lugar a desplazamientos importantes en la estructura de poder de una familia, de una comunidad o de una nación.

Una tendencia actual es compaginar la legalidad aportada por el estado con la legitimidad ofrecida por las instituciones locales, para la administración de la tenencia de la tierra. La descentralización de ésta significa muchas veces reconocer los derechos de acceso existentes y las formas locales de arbitraje. No obstante, se mantiene la necesidad de un estado que establezca el marco necesario para regular los mecanismos de tenencia de la tierra y promover una mayor seguridad de acceso y en las transacciones.

Capital social

Según Amartya Sen, la incapacidad de relacionarse con otros y ser parte de una comunidad, empobrece la vida de las personas. Las relaciones y redes, tanto en el caso de los individuos como de las organizaciones, se estructuran y reestructuran para conservar o aumentar los recursos (entendidos en sentido amplio). Los vínculos son capaces de otorgar el poder necesario para hacer presente intereses compartidos.

Así, uno de los elementos más recientemente introducidos en la teoría del desarrollo es el capital social. Supone dar un paso más en la incorporación de los aspectos sociales. En un principio, este concepto se utilizó para denotar la capacidad de los grupos más pobres para reaccionar frente a las fallas del mercado y ante los efectos de la desigualdad económica. Hace referencia a aquellos recursos de los que se dispone como consecuencia de las relaciones con otras personas y la participación en organizaciones. El capital social como activo tiene valor en sí mismo, por ejemplo, debido al sentido de pertenencia e inclusión que puede dar a la persona, y al poder que puede derivar del simple hecho de estar organizado y/o conectado.

La superación de la pobreza adoptando la perspectiva del capital social significa que desde el inicio se consideren las relaciones sociales existentes en las

comunidades a intervenir. Aún cuando se visualicen los espacios de organización existentes en los destinatarios, si el programa desconoce las dinámicas propias de las comunidades y sus procesos de autogestión (registrados en la memoria histórica y tradición de acciones en colaboración de la comunidad), no es posible afirmar tal posicionamiento. Lo mismo ocurre si el programa pone su foco en la prestación de determinados servicios, sin planificar sus etapas acogiendo la especificidad local, la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes, y los liderazgos positivos.

En un interesante trabajo realizado recientemente para el Centro Técnico para la Cooperación Agrícola y Rural, Jules Pretty muestra el beneficio y las diferencias que supone la realización de programas y proyectos que incluyen las consideraciones del capital social en diversos ámbitos relacionados con el desarrollo rural, por ejemplo, en la gestión de regadíos, de la biodiversidad o en la gestión forestal. Destaca cómo en lugares en los que existe capital social bien desarrollado, la gestión realizada por los grupos locales de usuarios, organizados conforme a reglas y sanciones localmente elaboradas y aceptadas, son capaces de lograr mejores resultados que aquellos casos en los que se deja a la regulación estatal o al libre albedrío de los individuos. Las regulaciones e incentivos económicos que se utilizan comúnmente para fortalecer el cambio de comportamientos difícilmente tienen efectos a largo plazo sobre las actitudes. Llega a afirmar que en algunos contextos la pérdida de instituciones locales ha provocado la degradación de los recursos naturales.

Dentro de las estrategias de algunos de los organismos revisados se parte de la premisa de que existe un conjunto de dimensiones que influye fuertemente en la condición de pobreza, asociadas a componentes psicosociales y culturales, y con dimensiones relacionales, normativas, institucionales y cognitivas. Desde el FIDA, por ejemplo, se destaca que la ausencia de una fuerte organización social hace que sea difícil para los pobres explotar las oportunidades existentes en sus comunidades y establecer vínculos con asociados externos. Por lo tanto, la mejora de la base de capital social y humano de los pobres de las zonas rurales les permitirá también relacionarse de forma más equitativa e informada con quienes tienen el poder.

La aplicación de este concepto a la cooperación ha puesto en el centro del debate la importancia de planificar el desarrollo a partir de la dinámica social existente en los grupos destinatarios, de tal manera que la promoción del capital social en las estrategias de desarrollo permitirá a los actores niveles mayores de participación y protagonismo en la solución de sus problemas.

Conclusión

En las próximas décadas, las zonas rurales experimentarán una rápida transformación a consecuencia de numerosos procesos que ya están en marcha, como son los cambios ambientales, la globalización, la privatización, la descentralización, la urbanización, la diversificación o los cambios tecnológicos. Si bien algunos de estos procesos abren vías para reducir la pobreza rural, otros suponen una amenaza importante. Algunas agencias de cooperación son conscientes de esta situación y han coincidido en reforzar el trabajo en las zonas rurales. Aquí se ha recogido una muestra de sus propuestas.

El análisis crítico realizado en los últimos años en torno a la reducción de la pobreza ha arrojado un alto grado de decepción con respecto a los logros para la eliminación del principal problema que aqueja al planeta, la pobreza. El aprendizaje de más de cuarenta años de cooperación ha llevado a matizar planteamientos anteriores y a buscar nuevas alternativas. Conceptos como multidimensionalidad de la pobreza rural, diversificación de actividades, aproximación desde la escala local y global, participación, enfoque de género, continuum rural-urbano, gestión y uso sostenible de los recursos naturales, descentralización, aparecen reiteradamente en el discurso actual. Un paso más será hacer operativos estos conceptos. En este número se presentan propuestas y experiencias en torno a algunos de estos conceptos.

Bibliografía

- ARRIAGADA, I; MIRANDA, F.; PÁVEZ, T., *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social*. Edit. CEPAL. Santiago de Chile. 2004.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO., *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Edit. BID. Washington D.C. 1998a.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para salir de la pobreza*. Edit. BID. Washington D.C. 1998b.
- BANCO MUNDIAL, *Alcanzando a los pobres rurales: nueva estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial*. Edit. Banco Mundial. Washington D.C. 2002a.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001*. Edit. Banco Mundial. Washington D.C. 2002b.
- BINSWANGER, H.P, *Empowering rural people for their own development*. 2004
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Agriculture and poverty reduction: unlocking the potential*. DFID policy paper. 2003.

- COMISIÓN EUROPEA, *Fighting rural poverty. European Community policy and approach to rural development and sustainable natural resources management in developing countries*. COM (2002)429 final. 2002.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de desarrollo de la Comunidad Europea*. COM/2000/0212 final. 2000.
- COX, M., *Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno*. Serie Desarrollo Productivo, n° 86. Edit. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.
- DG DEVELOPMENT, *EC policy and approach to rural development. Fighting rural poverty*. 2000.
- FAO, *Marco Estratégico para la FAO 2000- 2015*. Edit. FAO. Roma. http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/x3550s/x3550s00.htm. 1999.
- FAO, *Textos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. Edit. FAO. Roma. 2000a.
- FAO, *Sustainable agriculture and rural development*. VIII Sesión del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Mayo 2000. Roma. 2000b.
- FAO, *The place of agriculture in sustainable development: the way forward on SARD*. XVI Session. Committee on Agriculture. Roma. 2001a.
- FAO, *El papel de la agricultura en el desarrollo de los países MA y su integración en la economía mundial*. Edit. FAO. Roma. 2001b.
- FAO, *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. Estudios sobre tenencia de la tierra, 3. Edit. Fao. Roma. 2003a.
- FAO, *Evolution of farming systems for sustainable agriculture and rural development*. Edit. FAO. Roma. 2003b.
- FIDA, *Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural*. Edit. FIDA. Roma. 2001^a.
- FIDA, *Marco Estratégico del FIDA 2002- 2006. Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*. 2001b.
- FIDA, *Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio: dando a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*. 2003.
- GILLING, J.; JONES, S.; DUNCAN, A., "Sector approaches, sustainable livelihoods and rural poverty reduction". *Development policy review*. 19. 3. 2001, 313-319.
- GRIFFIN, K: *Rural poverty in Latin America*. Working paper series I- 5 Edit. BID. Washington. 1999.
- GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E., *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Edit. Mundiprensa. Madrid. 2000.
- HAZELL, P., *Why invest in less- favored areas*. International Food Policy Research Institute. 2002.

- JANVRIT, A. de; KEY, N.; SADOULET, E., *Agricultural and rural development in Latin America: new directions and new challenges*. Working paper n° 815. Department of agricultural and resource economics. Division of agriculture and natural resources. University of California at Berkeley. 1997.
- JANVRI, A. De, *Achieving success in rural development: tools and approaches for implementation of an integral approach*. 2003.
- KHAN, M.H., *Rural poverty in developing countries: issues and policies*. Working Paper. Fondo Monetario Internacional. 2000.
- NACIONES UNIDAS, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. 6 a 12 de marzo de Copenhague. 1995.
- OCDE, *The DAC guidelines Poverty reduction*. Edit. OCDE. París. 2001.
- ODI, *Una reformulación del desarrollo rural. Briefing Paper*. Marzo 2002.
- PÉREZ CORREA, E.; SUMPSI, J.M. (). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América y Europa*. Edit. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Madrid. 2002.
- PRETTY, J., *Social capital and connectedness: issues and implications for agriculture, rural development and natural resource management in ACP countries*. Edit. CTA. Wageningen. 2003.
- STAMOULIS, K.; ZEZZA, A., *A conceptual framework for national agricultural, rural development and food security strategies and policies*. ESA Working paper n° 03- 17. Noviembre 2003. FAO. Roma. 2003.
- TECHNICAL CENTRE FOR AGRICULTURAL AND RURAL COOPERATION, *CTA Annual report 2003*. CTA. Wageningen. 2004
- TEJO, P, *La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL*. Serie Desarrollo Productivo, n° 97. Edit. CEPAL. Santiago de Chile. 2000.
- UNFPA, *Estado de la población mundial 1996*. Edit. UNFPA. 1996.
- UNFPA, *Estado de la población mundial 2004*. Edit. UNFPA. 2004.
- WOOD, D.; LENNÉ, J.M., "Received Wisdom in agricultural land use policy: 10 years on from Rio". *Land use policy*. 2004.