

# conferencia

C  
C 91/19-Sup.1  
Octubre 1991

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION ROMA

26º período de sesiones

Roma, 9-28 de noviembre de 1991

S

LOS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO RURAL:  
EXAMEN DE LA DÉCADA POSTERIOR A LA CMRADR Y PROGRAMA PARA EL FUTURO:  
OPINIONES Y OBSERVACIONES DEL DIRECTOR GENERAL

I. INTRODUCCION

1. El presente documento contiene las opiniones y observaciones del Director General sobre el informe de los consultores titulado Los Organismos de las Naciones Unidas y el Desarrollo Rural: Examen de la Década Posterior a la CMRADR y Programa para el Futuro, que se adjunta como apéndice A. La idea de efectuar una revisión crítica de las actividades relacionadas con la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) tuvo su origen en el informe de los expertos que examinaron los objetivos, la función, las prioridades y las estrategias de la FAO (párr. 7.10 del documento SJS 3/2) y fue posteriormente respaldada por los Comités del Programa y de Finanzas (C 89/21, párr. 2.64 (vi)). Aunque en el informe de la Conferencia no se hacía ninguna recomendación concreta sobre este asunto, el Director General tomó la iniciativa de encomendar el examen del seguimiento de la CMRADR.
2. El examen se efectuó en colaboración con los demás miembros del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural. El Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural convino en su reunión de mayo de 1990 en el alcance, el mandato y el plan general del examen tal como lo había propuesto el Director General. Examinó asimismo el informe de los consultores en su reunión de mayo de 1991 y sus observaciones al respecto se adjuntan como Apéndice B.
3. El principal objetivo del examen de las experiencias de la CMRADR consistía en determinar qué podían hacer la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas para reactivar los elementos del Programa de Acción de la CMRADR que siguen teniendo suma importancia.
4. El examen fue realizado por un equipo de tres consultores durante el período comprendido entre septiembre de 1990 y mayo de 1991. La Secretaría de la FAO proporcionó toda la ayuda necesaria al equipo encargado del examen para que llevara a buen fin su cometido, con inclusión de apoyo logístico así como documentos de base, notas técnicas y estudios monográficos. Tras recibir instrucciones en la FAO, los miembros del equipo visitaron 16 organismos de las Naciones Unidas, tres comisiones

regionales y siete países<sup>1</sup>. Los consultores dispusieron de las respuestas a un cuestionario enviado a los miembros del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural, a las direcciones técnicas competentes de la FAO y a cinco oficinas regionales de la FAO. El costo directo del examen ascendió a 195 000 dólares EE.UU., es decir, con exclusión del costo representado por el tiempo dedicado por los funcionarios de la FAO a esa actividad.

5. En el examen se abordan todos los principales aspectos del Programa de Acción de la CMRADR y se formulan propuestas para dar un nuevo impulso al proceso del desarrollo rural teniendo en cuenta los nuevos acontecimientos y preocupaciones que han surgido desde que se celebró la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural en 1979. El Director General está en general de acuerdo con la mayor parte de las recomendaciones contenidas en el examen. En los pocos casos en que discrepa de las recomendaciones, ha explicado sus razones.

## II. OBSERVACIONES GENERALES

6. El Director General toma nota con satisfacción de que el equipo encargado del examen ha llegado a la conclusión de que las actividades realizadas por los organismos de las Naciones Unidas para apoyar a los gobiernos en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR han dado en conjunto un resultado satisfactorio. Desde la CMRADR, los gobiernos y los organismos han mostrado una mayor comprensión de las cuestiones de la pobreza rural. El Director General está de acuerdo con la conclusión a que se llega en el examen de que los principios esenciales de la CMRADR siguen siendo tan válidos en el decenio de 1990 como lo eran hace 12 años cuando se formularon. Esta opinión ha sido también compartida por los miembros del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural, tal como se refleja en sus observaciones (Apéndice B). El Director General hace suyo el llamamiento en pro de un fortalecimiento de la colaboración entre los organismos, en particular por conducto del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural.

7. El Director General está de acuerdo con el análisis del amplio alcance del Programa de la CMRADR y de la complejidad de las tareas de promover la reforma agraria y el desarrollo rural, tal como se indica en el examen. Está igualmente de acuerdo en que los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas por ayudar a los gobiernos de los países miembros a reducir la pobreza rural han quedado a veces anulados por otros acontecimientos que se han producido dentro y fuera de los países, como las graves consecuencias de la situación de la deuda de muchos países en desarrollo, su menor participación en el comercio mundial de productos agropecuarios y la creciente escasez de fondos para fines de desarrollo.

8. El Director General toma nota con satisfacción de la conclusión global del examen de que los organismos se tomaron en serio el seguimiento del Programa de Acción relativo al acceso a los recursos y a la promoción del empleo rural no agrícola; el desarrollo institucional, las cuestiones relativas a las diferencias entre los sexos y el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y de que los organismos han actuado atinadamente en conjunto. Hace suyo el llamamiento para que se refuerce el apoyo

---

<sup>1</sup> Bangladesh, Costa Rica, Ecuador, Etiopía, Filipinas, India y Siria.

institucional con el fin de que resulte más viable la participación popular; para que se preste mayor atención a las cuestiones relacionadas con la mujer en las políticas sectoriales y macroeconómicas; para que se dé mayor prioridad a la protección del medio ambiente, y para que se estudien las repercusiones de la liberalización del mercado en los campesinos pobres.

9. Al Director General le complace observar la importancia dada a las misiones interinstitucionales sobre políticas relacionadas con la CMRADR, que proporcionan una oportunidad excepcional a los organismos para que celebren conversaciones con los principales órganos encargados de establecer las políticas y para que desempeñen un papel "de promoción" en favor de la reducción de la pobreza. Toma nota asimismo de que los demás organismos que participan en el Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural han apoyado en general la continuidad y un nuevo fortalecimiento de las misiones interinstitucionales sobre políticas relacionadas con la CMRADR.

10. Aun cuando el Director General cree que, globalmente, el análisis de las diversas actividades de los organismos de las Naciones Unidas realizadas como continuación de la CMRADR es aceptable, está de acuerdo con la opinión expresada por los miembros del Grupo de Acción del CAC en el sentido de que el examen podría haber sacado partido de un análisis más riguroso de las repercusiones en la disminución de la pobreza de las diversas actividades realizadas por los organismos en los programas relacionados con la CMRADR. Análogamente, habría preferido que se diera una opinión más clara sobre el grado en que los organismos han podido cumplir su mandato, especialmente tal como se había solicitado en el Programa de Acción de la CMRADR, al que se hace referencia en los párrafos 8 y 9 del capítulo II del examen.

### III. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN

11. El Director General está ampliamente de acuerdo con el "Programa para el Desarrollo Rural en el decenio de 1990", como se presenta en el capítulo IX del examen. Lo considera un análisis útil de las tendencias y cuestiones que es probable den forma a la orientación futura de las políticas y los programas de desarrollo rural. Sin embargo, habría preferido que fuera más clara la vinculación entre el contenido del capítulo IX y las recomendaciones que figuran en el capítulo VIII. El Director General apoya la recomendación de que se dé una mayor prioridad a la autonomía local y está de acuerdo en que las cuestiones relacionadas con la CMRADR deberían enunciarse por medio de un marco caracterizado por un mayor compromiso a lograr un desarrollo agrícola y rural sostenible basado en iniciativas de las poblaciones rurales que participan por medio de sus propias organizaciones. Está de acuerdo en que las estrategias de desarrollo rural que tienen por objeto atenuar la pobreza deben abarcar los elementos siguientes: movilización y perfeccionamiento de los recursos humanos; promoción de la participación popular; creación de una capacidad institucional suficiente en los países en desarrollo; y fomento de la descentralización de la adopción de decisiones.

12. Aunque está en líneas generales de acuerdo con el programa de desarrollo rural para el decenio de 1990 que se examina en el capítulo IX, el Director General considera que el programa podría haber mejorado si hubiera ido acompañado de más recomendaciones sustantivas sobre esferas de

acción concretas. Además, el programa debería tener más en cuenta las diferencias entre los distintos países y regiones, si se quiere que se pueda poner en práctica.

13. En el capítulo VIII del examen se formulan varias recomendaciones. El Director General toma nota de que tienen por objeto mejorar la pertinencia y calidad de los programas de trabajo de los organismos en apoyo de la disminución de la pobreza y de que se basan en el análisis de las experiencias del decenio de 1980 que se presentan en los capítulos IV a VII del examen. Aunque el gran número de recomendaciones dificulta la formulación de observaciones, el Director General puede aceptar la mayor parte de ellas y hace observaciones sobre algunas, que se indican en los párrafos siguientes.

14. En lo que respecta a las recomendaciones relativas a los "propios programas de acción de los organismos" (párrafos 4 a 8 del capítulo VIII), el Director General está en líneas generales de acuerdo con su propósito general y consideraría conveniente que se pusieran en práctica dentro de los límites de los recursos disponibles. En la esfera de la educación, la capacitación y la extensión, el Director General, al mismo tiempo que se manifiesta de acuerdo con la importancia de las propuestas hechas, desea señalar que la Organización ya participa en el intercambio de documentación y materiales docentes con otros organismos de las Naciones Unidas, ha elaborado métodos para promover la participación de los pequeños agricultores en la extensión agrícola y se ocupa de la capacitación de pequeños empresarios y personal de cooperativas y otras organizaciones rurales. En cuanto a la sugerencia de que el boletín de noticias "Desarrollo Rural" del Grupo de Acción del CAC se publique por lo menos dos veces al año, el Director General quisiera advertir que, debido a las limitaciones de recursos a que hace frente la FAO, sólo sería posible aplicar esta recomendación si otros organismos compartieran el costo de la publicación, tal como ha recomendado el equipo encargado del examen.

15. El Director General está de acuerdo con las recomendaciones formuladas con respecto a las "actividades en apoyo de los programas estatales", particularmente con las relativas a cuestiones relacionadas con la mujer, la agricultura sostenible y el desarrollo rural, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la participación popular. Desea indicar que la FAO ya está actuando en estas esferas. En cuanto a las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos, la FAO está aplicando el Plan de Acción sobre la Mujer en el Desarrollo aprobado por la Conferencia en 1989, y un segundo informe sobre los progresos realizados en su aplicación se ha presentado a la Conferencia en relación con el tema 13 del programa. También se trata de seguir promoviendo la participación popular por medio del plan de acción sobre participación popular en el desarrollo rural, que examinó el Consejo en junio de 1991 y que se someterá al examen y aprobación de la Conferencia en relación con el tema 12 del programa. En el examen se aboga asimismo por una mayor claridad en los asuntos ambientales y por impulsar en esta esfera un enfoque multidisciplinario. En este contexto, el Director General desearía destacar que la Declaración y Plan de Acción de Den Bosch aprobados por la Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente celebrada en abril de 1991 constituye un marco muy útil para la realización de programas y actividades de la FAO en este sector. Por añadidura, la

Conferencia examinará, con relación al tema 7 del programa, un marco internacional de programas de cooperación para la agricultura sostenible y el desarrollo rural, como seguimiento de la Declaración y Plan de Acción de Den Bosch.

16. El Director General aprueba en general las recomendaciones relativas a la "función de promoción de la reducción de la pobreza" de los organismos. No obstante, considera que el papel de los organismos no debe circunscribirse exclusivamente a las actividades enumeradas en el párrafo 15 del capítulo VIII del examen, sino que debería abarcar igualmente las cuestiones más amplias del desarrollo rural tal como se ponen de relieve en el Programa de Acción de la CMRADR.

17. El Director General apoya igualmente la mayor parte de las recomendaciones relativas a la "colaboración entre organismos", en particular mediante la labor del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural y de misiones interinstitucionales sobre políticas como seguimiento de la CMRADR. Está de acuerdo con las propuestas de reforzar el Grupo de Acción del CAC, que siguen siendo el principal foro para la colaboración entre organismos en lo que respecta a la reforma agraria y el desarrollo rural. Ya se ha dado un primer paso en la aplicación de las recomendaciones respectivas mediante el fomento de contactos entre organismos en los intervalos entre las reuniones anuales, la organización de grupos urbanos y particularmente la dedicación de más tiempo a las reuniones del Grupo de Acción para examinar las cuestiones de fondo, como sucedió en la 19ª reunión del Grupo de Acción que tuvo lugar en Nairobi en mayo de 1991. El Director General tiene, sin embargo, algunas reservas acerca de la utilidad de las recomendaciones en las que se piden más consultas regionales intergubernamentales y reuniones regionales de expertos porque la frecuencia actual de esas reuniones le parece adecuada. Cabe señalar que esas reservas del Director General son compartidas por el Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural (véase el párr. 67g) del Apéndice B).

18. El Director General toma nota con satisfacción de la conclusión del examen de que las misiones interinstitucionales de seguimiento de la CMRADR son un instrumento importante de asesoramiento en materia de políticas ya que proporcionan una valiosa oportunidad a los organismos para celebrar conversaciones con los órganos de decisión esenciales y para desempeñar una función de "promoción" de reducción de la pobreza. El Director General suscribe las recomendaciones hechas en lo que respecta al mejoramiento de la eficacia de las misiones relacionadas con la CMRADR por medio de la preparación adecuada, la composición de las misiones, el papel destacado asignado al asesoramiento sobre políticas y la adopción de disposiciones apropiadas con respecto al seguimiento. No obstante, al Director General le resultaría difícil seguir la recomendación de disuadir a los países de que recurran a misiones encargadas del examen de las políticas, si desean hacerlo.

19. El Director General concibe también ciertas reservas con relación a la recomendación de restablecer el análisis de los programas de todas las organizaciones (COPA) a la luz de la experiencia. Esta reserva es compartida asimismo por los organismos que participaron en la reciente reunión del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural (Apéndice B).

20. El Director General tiene interés en conocer las observaciones y opiniones de la Conferencia sobre este tema. Teniendo en cuenta esas opiniones y observaciones, el Director General considerará la conveniencia de adoptar, a reserva de que se disponga de recursos para ello, medidas adecuadas de seguimiento del examen en cooperación con los demás organismos que son miembros del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural.

LOS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO RURAL:

EXAMEN DE LA DECADA POSTERIOR A LA CMRADR Y PROGRAMA PARA EL FUTURO

- Informe presentado a la FAO -

por

Vijay S. Vyas (jefe del equipo)  
Ingrid Palmer  
Aldo Biondolillo

Mayo de 1991

	<u>Indice</u>	<u>Página</u>
	Lista de abreviaturas	A3
	Resumen	A6
	Capítulo I : Introducción	A10
<b>Parte I</b>	<b>Antecedentes</b>	
	Capítulo II : Descripción general del origen y el Programa de Acción de la CMRADR	A14
	Capítulo III : Hipótesis de la CMRADR y realidades del decenio de 1980	A20
<b>Parte II</b>	<b>El examen</b>	
	Capítulo IV : Los programas de acción de los organismos	A28
	Capítulo V : Actividades en apoyo de los programas estatales	A40
	Capítulo VI : La función de promoción de reducción de la pobreza	A57
	Capítulo VII : Colaboración entre organismos en el desarrollo rural	A65

	<u>Índice</u> (continuación)	<u>Página</u>
Capítulo VIII	: Resumen: lecciones aprendidas con respecto al contenido del programa y a la planificación de las actividades	A77
<b>Parte III</b>	<b>Orientaciones futuras</b>	
Capítulo IX	: Programa para el desarrollo rural en el decenio de 1990	A89
Anexo I	: Alcance del examen	A104
Anexo II	: Verificaciones con respecto a las notas de los organismos de las Naciones Unidas y de las direcciones/dependencias de la FAO con relación al examen del seguimiento de la CMRADR	A105
Anexo III	: Organismos de las Naciones Unidas, comisiones regionales y oficinas de la FAO que contestaron a las preguntas de verificación del examen de seguimiento de la CMRADR	A108
Anexo IV	: Organismos de las Naciones Unidas, comisiones regionales, países visitados y personas clave contactadas	A110
Anexo V	: Estrategias, planes y actividades de la FAO en relación con la ejecución del Programa de Acción de la CMRADR	A118

LISTA DE ABREVIATURAS

ACMER	Acción comunitaria para mujeres de escasos recursos
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AT	Asistencia técnica
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CARDNE	Centro Regional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural para el Cercano Oriente
CCI	Centro de Comercio Internacional
CDRIA	Centro de Desarrollo Rural Integrado para Africa
CEPA	Comisión Económica para Africa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CI	Centro de Inversiones (FAO)
CIRDAP	Centro de Desarrollo Rural Integrado para Asia y el Pacífico
CMRADR	Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
COPA	Análisis de los programas de las organizaciones
CPPB	Comité de Problemas de Productos Básicos (FAO)
CT	Cooperación técnica
CTPD	Cooperación técnica entre países en desarrollo
DTCD	Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (de las Naciones Unidas)
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ESH	Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria (FAO)
ESHW	Servicio de Promoción de la Mujer en la Producción Agrícola y el Desarrollo Rural (FAO)
ESN	Dirección de Política Alimentaria y Nutrición (FAO)

ESP	Dirección de Análisis de Políticas (FAO)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
GCIAI/CAT	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional/Comité Asesor Técnico
GIPB	Grupo Intergubernamental de Productos Básicos
IAT	Instituto Asiático de Tecnología
IDE	Instituto de Desarrollo Económico
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
JCGP	Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas
NARS	Servicios nacionales de investigación agronómica
NPI	Nuevos países industriales
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUFI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPP	Programa de participación popular

RAPA	Oficina Regional para Asia y el Pacífico (FAO)
SPWP	Programa especial de obras públicas (OIT)
S. y E.	Seguimiento y evaluación
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

RESUMEN

1. La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), que se celebró en Roma del 12 al 20 de julio de 1979, constituyó un hito histórico en la búsqueda del sistema de las Naciones Unidas de una estrategia para reducir la pobreza en todo el mundo. Fue excepcional en otros dos sentidos importantes: fue la reunión mayor y más representativa de su tipo que se había celebrado para deliberar sobre las cuestiones relacionadas con la reforma agraria y el desarrollo rural y presentó unas opiniones casi unánimes sobre los temas de que trató. En ese sentido representó el consenso mundial sobre la reforma agraria y el desarrollo rural tal como existía a finales del decenio de 1970.
2. Los principios fundamentales que sirvieron de base a las recomendaciones de la CMRADR fueron los siguientes: i) el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo rural; ii) cualquier estrategia de desarrollo rural debe descansar en el establecimiento de instituciones que cuenten con sus propios recursos; iii) conviene dar tanta prioridad al proceso como al resultado de los esfuerzos en pro del desarrollo rural; y iv) las políticas macroeconómicas deben también orientarse hacia las tareas de reducción de la pobreza.
3. Se pidió al equipo encargado del examen nombrado por la FAO que examinara el contenido y la eficacia del programa y que sugiriera directrices para la labor futura relacionada con la reforma agraria y el desarrollo rural. (El alcance del examen se indica en el anexo V). El equipo analizó los programas de trabajo de los organismos de las Naciones Unidas sobre la base de las respuestas escritas a un cuestionario que había diseñado y de las conversaciones sostenidas en las sedes de los organismos. Las respuestas se dividieron en las categorías siguientes: i) los programas de trabajo de los propios organismos; ii) las actividades en apoyo de los programas estatales; iii) la función de promoción desempeñada por los organismos en unas cuantas esferas esenciales, y iv) la colaboración entre los organismos. Dentro de esas amplias categorías, el enfoque del equipo ha sido selectivo y orientado hacia el futuro.
4. Antes de examinar los programas de trabajo, el equipo observó que; a) el éxito o el fracaso de los esfuerzos en pro de la reforma agraria y del desarrollo rural giran en gran medida en torno a las actividades estatales, desempeñando los organismos de las Naciones Unidas principalmente una función de sostén; y b) muchos acontecimientos exógenos pueden resultar importantes por la influencia que ejercen en la forma que adoptan los programas de los organismos.
5. El éxito del programa aprobado por la CMRADR se fundaba, entre otros, en varios supuestos siguientes: i) una dedicación exclusiva por parte de las naciones a las metas de un programa de desarrollo rural orientado hacia los pobres; ii) la fuerza y adecuación de las instituciones para responder a nuevos retos; iii) la transferencia de recursos suficientes del mundo desarrollado al mundo en desarrollo por medio del comercio y de asistencia para el desarrollo; y iv) un empeño decidido en reducir el crecimiento de la población y atenuar la presión

demográfica sobre los limitados recursos agrícolas. Acontecimientos adversos acaecidos en esas esferas esenciales pusieron en grave peligro el Programa de Acción de la CMRADR relativo a los organismos de las Naciones Unidas.

6. El examen de la aportación de los organismos de las Naciones Unidas a la aplicación del Programa de Acción del CMRADR comienza con sus actividades de promoción, es decir, la función catalizadora que desempeñan con sus actividades de investigación, capacitación, vigilancia y evaluación, y la difusión de información. Por medio de esas actividades, junto con las misiones sobre políticas y las consultas de diversos tipos, los organismos sentaron la base para las actividades posteriores de apoyo a nivel nacional. Estas actividades de apoyo, o programas de campo, fueron examinadas por el equipo encargado del examen con relación a cuatro aspectos principales: i) acceso a los recursos y promoción del empleo rural no agrícola; ii) desarrollo institucional; iii) cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos, y iv) el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

7. La conclusión global del equipo de examen es que en todas esas esferas el trabajo se asumió en serio y, hasta donde puede apreciarse, se realizó correctamente en conjunto. El Programa de Acción de la CMRADR es sumamente amplio y, por supuesto, había limitaciones con respecto a lo que se podía lograr. A esa dificultad se añadió la falta de recursos para realizar varias tareas, lagunas en la coordinación entre los organismos y nuevas exigencias en lo que concierne a la competencia del personal.

8. Las principales lagunas en los programas de los organismos guardaban relación con:

- la constitución de un acervo de conocimientos sobre los diversos medios de sustento de los pobres con el fin de establecer una relación entre la planificación del desarrollo agrícola y no agrícola;
- la indicación de apoyos institucionales que hicieran viable la participación popular;
- la relación de las cuestiones relativas a la mujer con las políticas sectoriales y macroeconómicas;
- el paso de la mera protección ambiental al principio de un desarrollo sostenible que hiciera de la protección del medio ambiente algo no solo tolerable, sino incluso deseable, para los campesinos pobres;
- las repercusiones de la liberalización del mercado -algo no previsto en 1979- en la reducción de la pobreza rural, el empleo rural no agrícola y el desarrollo sostenible.

9. El equipo encargado del examen examinó la función de promoción de los organismos de las Naciones Unidas en relación con tres amplios aspectos: i) atenuación de las barreras al comercio contra los países menos adelantados; ii) fomento de la corriente de fondos y asistencia para el desarrollo del mundo desarrollado; y iii) promoción de las actividades de cooperación técnica entre los países en desarrollo. En el examen se

indican varios ejemplos de los servicios técnicos y de asesoramiento ofrecidos por los organismos de las Naciones Unidas en su función de defensores de los países en desarrollo. Se han señalado ejemplos de posibilidades de una mayor eficacia en la actividad de promoción por medio de una colaboración más intensa entre los organismos. Un ejemplo destacado es la capacitación, especialmente en el fomento de la capacidad empresarial de los exportadores pequeños y medianos. Con todo, las mayores posibilidades potenciales no explotadas residen en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

10. La función de la cooperación entre organismos está pasando gradualmente a ser más importante al captarse la relación recíproca que existe entre las cuestiones relacionadas con el desarrollo rural y la reforma agraria. Actualmente el Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural constituye un foro para prestar asistencia en este proceso. Existen buenos ejemplos de la actuación del Grupo de Acción para hacer avanzar o difundir los conocimientos por medio de grupos especiales y de trabajo. Ese órgano facilita asimismo la distribución de información entre los miembros. Sin embargo, los miembros podrían hacer mucho más para distribuir información acerca de las actividades de otros organismos relacionadas con la reforma agraria y el desarrollo rural por conducto de sus propios organismos. Cabría asimismo explotar más a fondo la capacidad potencial del Grupo de Acción como foro para el examen de cuestiones de fondo relacionadas con el desarrollo rural.

11. El equipo encargado del examen ha llegado a la conclusión de que, pese a algunos aspectos positivos (como el contacto con los órganos esenciales de decisión política nacionales y una visión más global del desarrollo rural) las misiones interinstitucionales sobre políticas relacionadas con la CMRADR enviadas a los países no han sido tan eficaces como habrían podido serlo. El mayor grado de concreción que se ha dado recientemente al mandato de las misiones es probablemente un indicio de que están pasando a tener más relación con las necesidades respectivas de los países. Es preciso, no obstante, reflexionar mucho más acerca de la elección de los países, la preparación y composición de las misiones y las actividades complementarias.

12. En el plano regional igualmente se está dando una mayor concentración sobre cuestiones concretas. Esto se refleja en las consultas intergubernamentales regionales y en las reuniones regionales de expertos. Dado este aumento de la demanda de una colaboración con cada región concreta, la menor utilización de las consultas interinstitucionales regionales es lamentable. El grado de desajuste que esto produce en la cooperación entre organismos depende de la magnitud de las actividades de seguimiento conjuntas de éstos resultante de las consultas intergubernamentales y de otras reuniones regionales a las que podrían asistir representantes de algunos organismos.

13. Las instituciones de financiación y los principales organismos interesados realizan numerosas misiones de asesoramiento en materia de políticas por su propia cuenta. Un número creciente de éstas guardan relación con el ajuste estructural y el desarrollo rural. Esto entraña una considerable duplicación y es razonable suponer que se den consejos contradictorios a los gobiernos. Por consiguiente, existen fuertes razones que abogan por un enfoque más coordinado de las misiones de los organismos. El Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural constituye

un posible foro para conseguir esa coordinación. Es necesario utilizar más intensamente ese papel potencial del Grupo de Acción a este respecto. En este contexto se debe asimismo considerar la propuesta de restablecer el análisis de los programas de las organizaciones (COPA).

14. Existen claras posibilidades de mejorar la elección de las intervenciones y modalidades de los organismos. Una utilización más eficaz de los escasos recursos humanos y materiales de que se dispone para alcanzar las metas convenidas del desarrollo rural podría lograrse por medio de la serie de medidas siguientes: i) indicación de los objetivos de cada programa importante y elección de los objetivos respecto de los cuales los organismos tienen una ventaja comparativa; ii) estudio de los diferentes tipos y conjuntos de tareas de intervención (verbigracia, investigación, capacitación, distribución de información, etc.) que constituyen el contenido del programa; iii) evaluación de la idoneidad de las distintas modalidades (como los proyectos piloto, las consultas, la asistencia técnica, etc.) para realizar esas tareas; y iv) vigilancia de las actividades y utilización de las oportunidades para introducir correcciones a mitad del período.

15. En la consecución de las metas establecidas por los organismos, el factor esencial es el personal participante. El equipo de examen quedó impresionado por el entusiasmo y la agudeza intelectual de muchos funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, al equipo le resultó igualmente patente que era extremadamente urgente insistir en la necesidad de proceder a un perfeccionamiento constante de las calificaciones del personal. El equipo recomienda firmemente que se lleven a cabo esfuerzos en esa dirección.

16. La importancia del perfeccionamiento de las calificaciones del personal y de la planificación y programación sistemáticas de las intervenciones puede fácilmente captarse si se admite que las tareas relacionadas con la reforma agraria y el desarrollo rural en el decenio de 1990 serán más complejas y la compresión de los recursos tan fuerte, si no mayor, que en el decenio de 1980.

17. Al comienzo de esta década, como a fines del decenio de 1970, está haciendo de nuevo su aparición un consenso mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural. Los elementos importantes en el actual entendimiento de una estrategia de desarrollo rural orientada hacia los pobres son los siguientes: i) la reducción de la pobreza entraña diversas clases de derechos que son necesarios para el bienestar de los pobres y su aportación efectiva al desarrollo; ii) ni la economía dirigida ni el mercado puede, por sí solo, atender a todas las pretensiones; iii) la dependencia en lo que respecta a la movilización de los recursos debe pasar de las fuentes externas de recursos materiales a los recursos humanos, sociales y políticos de los países en desarrollo; iv) la importancia del perfeccionamiento de los recursos humanos para la creación de una capacidad institucional debe reconocerse plenamente; v) se debe admitir que los procesos políticos y sociales de reducción de la pobreza rural constituyen un determinante importante del logro de unos resultados eficaces; y vi) la descentralización es importante para conseguir una planificación pertinente, eficiente y eficaz.

18. A partir de esas consideraciones, en el examen se sugiere un programa de acción para el sistema de las Naciones Unidas, en los planos mundial y regional.

## CAPITULO I

### INTRODUCCION

1.1 En 1988-89 la FAO llevó a cabo un examen a fondo titulado Objetivos, Función, Prioridades y Estrategias y Operaciones de Campo de la FAO. En el estudio se recomendaba, entre otras cosas, que se procediera a un examen crítico de las actividades de seguimiento de la CMRADR durante los últimos diez años a fin de determinar qué podrían hacer la FAO y otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas para infundir nueva vida a los componentes del Programa de Acción de la CMRADR que siguen siendo muy importantes. Se sugirió también que ese examen crítico fuera realizado por consultores externos en colaboración con otros miembros del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural.

1.2 Tras la aprobación y el respaldo de esas recomendaciones por los órganos de la FAO competentes, el Director General tomó la iniciativa de encomendar el presente examen. Las conclusiones del examen se someterán al próximo período de sesiones de la Conferencia de la FAO que se celebrará en noviembre de 1991 junto con el tercer informe sobre el seguimiento de la CMRADR.

1.3 Un equipo de consultores externos emprendió el examen con la colaboración activa del personal de la FAO y de otros organismos de las Naciones Unidas. El Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural en su reunión de mayo de 1990 convino en el alcance del examen (véase el Anexo I), que se consideró asimismo como el mandato amplio de los consultores. Dadas las limitaciones de tiempo y recursos y la complejidad de la tarea se requería obviamente flexibilidad en cuanto al método y en cuanto a las cuestiones abarcadas.

1.4 Se diseñó un cuestionario abierto que contenía varios aspectos que había que verificar y sobre los que se solicitaba información concreta. (La lista de esos aspectos figura en el anexo II). Esos cuestionarios se enviaron a todos los miembros del Grupo de Acción del CAC así como a todas las direcciones técnicas competentes de la FAO. En la nota de acompañamiento se indicaba claramente que "todas las preguntas pueden no ser pertinentes para todos los organismos/direcciones". Veintidós organismos de las Naciones Unidas, diecisiete direcciones/dependencias y las cinco oficinas regionales de la FAO contestaron a las preguntas relativas a los aspectos que se quería verificar. (La lista de los organismos que respondieron figura en el anexo III). Las respuestas, cuya amplitud y profundidad variaban considerablemente, constituyeron la fuente principal de información fáctica para el informe resultante del examen.

1.5 El equipo encargado del examen tuvo la posibilidad de analizar las respuestas individuales, y la Secretaría de la FAO preparó un resumen de ellas. El equipo se reunió en la Sede de la FAO a mediados del mes de septiembre de 1990. Se había organizado un programa de reuniones con los funcionarios responsables de los principales organismos. Los miembros del equipo, acompañados por funcionarios de la FAO, visitaron 16 organismos de las Naciones Unidas y tres comisiones regionales. (En el Anexo IV figura la lista de los organismos visitados y de los funcionarios entrevistados a este respecto.) Visitaron también siete países: Costa Rica, Ecuador,

Etiopía, Filipinas y Siria, así como Bangladesh y la India. Los cinco primeros países mencionados habían recibido misiones interinstitucionales sobre políticas en relación con la CMRADR, mientras que Bangladesh es el país hospedante del Centro de Desarrollo Rural Integrado para Asia y el Pacífico (CIRDAP), que recibió apoyo con cargo al programa de seguimiento de la CMRADR. El propósito de estas visitas así como de la realizada a la India era entender el punto de vista de los funcionarios nacionales con respecto a la función de los organismos de las Naciones Unidas en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR.

1.6 Tras reunirse en Roma a comienzos de noviembre, el equipo de examen celebró otras reuniones con funcionarios técnicos competentes de la FAO (la lista de los funcionarios figura en el Anexo IV). Para mediados de diciembre se había preparado un proyecto que se distribuyó a las direcciones de la FAO. Las observaciones de las direcciones se incorporaron posteriormente en la medida considerada necesaria al proyecto que se distribuyó a continuación a los miembros del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural en marzo de 1991. Las observaciones de los miembros así como otros comentarios de funcionarios de la FAO se estudiaron en abril de 1991 y en mayo de 1991 se preparó un texto definitivo.

1.7 Fue una tarea sumamente árdua y difícil, sobre todo debido a que no había habido ningún examen global anterior de la función de los organismos de las Naciones Unidas en lo que respecta a la reforma agraria y el desarrollo rural para orientar al equipo. Los informes cuatrienales sobre la realización del Programa de la CMRADR (los dos primeros de los cuales se habían presentado a las Conferencias de la FAO de 1983 y 1987) se centraron en el examen del impacto del programa de la CMRADR en los países. Consultores individuales examinaron análogamente algunos aspectos de los programas de los organismos, particularmente el de la FAO, relacionados con la CMRADR, pero ésta era la primera vez que se llevaba a cabo un examen global del desempeño de la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su mandato con respecto a la CMRADR. Los consultores externos iniciaron el examen en consulta con el personal de la FAO y de otros organismos de las Naciones Unidas teniendo en cuenta el alcance del examen convenido en la reunión del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural celebrada en mayo de 1990 (véase el Anexo I). Este documento se consideró asimismo como el mandato amplio con respecto al examen. Al reconocerse la índole de la tarea y las restricciones de tiempo y recursos, se consideró inevitable cierta flexibilidad en el enfoque así como en las cuestiones abarcadas por el estudio.

1.8 La magnitud y complejidad de la tarea se refleja en el hecho de que en la CMRADR se hicieron casi 120 recomendaciones con respecto a medidas nacionales y casi 40 con respecto a medidas internacionales. Las recomendaciones relativas a las medidas internacionales se dirigieron concretamente a más de 20 organismos de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, el Programa de Acción de la CMRADR no era el único mandato que habían de cumplir algunos de los organismos involucrados, con inclusión de la FAO, que tenían también que realizar paralelamente a este programa muchas otras actividades. Resultó, por ese motivo, muy difícil establecer una línea fronteriza con respecto al alcance del examen. Con las metodologías convencionales de evaluación de los programas, este examen no habría podido realizarse de manera satisfactoria, por lo menos en el tiempo de que se disponía.

1.9 El equipo encargado del examen organizó su tarea en tres etapas sucesivas. Primeramente se identificaron los principios de base del Programa de Acción de la CMRADR, que eran los siguientes: i) prioridad al crecimiento con equidad y participación popular para promover el alivio de la pobreza rural; ii) prioridad a la creación de instituciones; iii) la importancia atribuida al proceso de desarrollo, y iv) el reconocimiento de la importancia de las políticas macroeconómicas.

1.10 En la etapa siguiente se agruparon los programas de trabajo de los organismos que cumplían en líneas generales estos criterios en cuatro esferas principales, a saber: los programas de trabajo propios de los organismos de las Naciones Unidas; las actividades en apoyo de los programas estatales; la función de promoción en lo que respecta a la reducción de la pobreza; y la colaboración entre los organismos en el desarrollo rural.

1.11 En la tercera etapa se eligieron temas, dentro de cada esfera, para someterlos a un examen en profundidad. Por ejemplo, en la esfera de los programas de acción de los organismos, se eligieron los temas siguientes: i) investigación básica y orientada a la acción; ii) educación, capacitación y extensión; iii) vigilancia y evaluación; iv) difusión de información y conclusiones; y v) fortalecimiento de las capacidades nacionales de dirección del desarrollo. Análogamente, se eligieron cuatro temas importantes al examinar las actividades en apoyo de los programas estatales, a saber: i) acceso a los recursos y al empleo; ii) promoción de los recursos institucionales y humanos; iii) cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos; y iv) el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

1.12 En la esfera de la "promoción", y también al examinar la colaboración entre los organismos, se señalaron y analizaron algunas cuestiones esenciales. En lo que respecta a la primera, se procedió a un análisis crítico de los programas relacionados con los aspectos siguientes: i) reducción de las barreras al comercio; ii) fomento de la corriente de fondos; y iii) promoción de las actividades de cooperación técnica entre los países en desarrollo. Con relación a la colaboración entre los organismos, la atención se concentró en lo siguiente: i) Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural; ii) misiones interinstitucionales sobre políticas en relación con la CMRADR; y iii) reuniones entre organismos y consultas mundiales y regionales.

1.13 Conjuntamente esos temas abarcaban los propósitos principales de los programas de los organismos de las Naciones Unidas en la esfera de la reforma agraria y el desarrollo rural y dieron al equipo encargado del examen la posibilidad de hacerse una idea de la índole, la calidad y los resultados de esos esfuerzos.

1.14 Es posible que sea necesario dar de entrada alguna explicación del campo de las actividades de los diversos organismos de las Naciones Unidas abarcado. El lector captará que se ha prestado relativamente mayor atención a las actividades de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Por lo menos en parte esto se debe a una opción deliberada. La FAO fue designada como el organismo principal para la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR y merece, por

tanto, un mayor espacio. A ello se añade el hecho de que la mayor información que se pudo obtener fácilmente de la FAO influyó en la presentación en cierta medida. La información facilitada por algunos organismos -afortunadamente muy pocos- fue escasa.

1.15 El examen se distribuye en tres partes. En la parte I se examinan el origen y los antecedentes de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se indican las hipótesis implícitas que sirvieron de base a la Conferencia, así como los acontecimientos importantes posteriores que es posible hayan influido en la calidad y magnitud de los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza rural. En la parte II se analizan los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas por aplicar las recomendaciones de la CMRADR en varias esferas esenciales. En la parte III se hace un resumen de lo que el equipo encargado del examen considera las principales cuestiones en lo que respecta al desarrollo rural en el decenio de 1990 y se formulan sugerencias sobre la orientación futura de los esfuerzos destinados a reducir la pobreza por medio de la reforma agraria y el desarrollo rural en el próximo decenio.

PARTE I

CAPITULO II

DESCRIPCION GENERAL DEL ORIGEN Y EL PROGRAMA DE ACCION DE LA CMRADR

La iniciativa de la FAO

2.1 La conferencia mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), celebrada en Roma del 12 al 20 de julio de 1979, constituyó un hito histórico en la búsqueda del sistema de las Naciones Unidas de una estrategia para aliviar la pobreza en todo el mundo. Afirmó la creencia de que el crecimiento económico no era una condición suficiente para reducir la pobreza y exhortó a los gobiernos y a la comunidad internacional a que realizaran actividades que pusieran efectivamente en práctica una carta del campesino pobre. Se pidió al sistema de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las comisiones económicas regionales que iniciaran la aplicación de este nuevo enfoque asumiendo funciones de promoción y defensa y prestando apoyo a los gobiernos.

2.2 No obstante, la base para iniciar la CMRADR se sentó años antes de 1979. Partiendo de la Declaración y el programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas, diversos organismos de las Naciones Unidas organizaron una serie de conferencias sobre sus esferas respectivas de competencia para moldear la opinión pública y reorientar los recursos suficientes hacia programas destinados a los pobres. Los temas de esas conferencias fueron las cuestiones relacionadas con los alimentos, la población, el empleo, el agua, el medio ambiente, la vivienda, la atención primaria de salud, etc. Todas ellas abordaron la cuestión de la reducción de la pobreza, la supresión del hambre y la mejora de la calidad de la vida de los pobres. La CMRADR representó la culminación de esas actividades.

2.3 Para la FAO esa conferencia tuvo aún mayor importancia. Desde mediados del decenio de 1960 varios estudios habían señalado una tendencia inquietante hacia una mayor incidencia de la pobreza en el sector rural de los países en desarrollo. En esos estudios se puso al descubierto que los problemas de las estructuras agrarias existentes constituían un factor importante de inhibición del desarrollo rural y de la reducción de la pobreza rural. La FAO convocó una Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria en 1966. Además nombró un comité especial para que examinara la cuestión de la estructura agraria. Ese comité, conocido con el nombre de Comité Especial de Reforma Agraria, presentó su informe en 1971. El Comité llegó a la conclusión de que las estructuras agrarias defectuosas y una falta de participación popular eran dos de los principales obstáculos para el desarrollo económico en general y el crecimiento agrícola en particular. La Conferencia y el Consejo de la FAO examinaron esas cuestiones de manera pormenorizada en los años siguientes y decidieron, en 1975, que la FAO debería tomar la iniciativa en la convocatoria de una

conferencia mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural. Así que por segunda vez en menos de 15 años la FAO iba a señalar a la atención de la comunidad mundial la necesidad de proceder a cambios estructurales en las zonas rurales.

#### El consenso de 1979

2.4 La CMRADR fue notable por dos razones importantes. Primeramente, fue la reunión más amplia y representativa de su especie hasta entonces celebrada para deliberar sobre las cuestiones relacionadas con la reforma agraria y el desarrollo rural. Participaron en la Conferencia más de 1 400 delegados que representaban a 145 países, 22 órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas y 19 organizaciones intergubernamentales. En segundo lugar, los documentos de la CMRADR reflejaban verdaderamente el consenso internacional sobre la reforma agraria y el desarrollo rural que imperaba a finales del decenio de 1970. En su Declaración de Principios y Programas de Acción (conocida también como la Carta del Campesino) reunió diversas doctrinas sobre reforma agraria y desarrollo rural y presentó opiniones casi unánimes sobre los temas abordados.

2.5 Es posible discernir los elementos importantes subyacentes al consenso mundial sobre el desarrollo rural que pasaron a reflejarse en el Programa de Acción aprobado por la CMRADR. Se trataba de los siguientes:

- i) El crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo rural, cuyo principal objetivo debe ser satisfacer las necesidades fundamentales y mejorar la calidad de vida de los pobres de las zonas rurales. Si este objetivo no se persigue conscientemente, independientemente del ritmo de crecimiento y del nivel de "desarrollo", los pobres se irán quedando marginados;
- ii) Una estrategia de desarrollo rural debe ser sostenible. Esto implica dos cosas: que la estrategia debe fundarse en el establecimiento de instituciones autosuficientes y que debe ser multisectorial (es decir, que el programa de acción para atenuar la pobreza rural debe abarcar medidas para incrementar los ingresos, medidas para una distribución equitativa de los bienes y medidas para mejorar la calidad de la vida de los pobres rurales);
- iii) Como conviene dar tanta importancia al proceso de desarrollo como a sus resultados, la participación de los beneficiarios en la planificación, ejecución y evaluación de los programas y políticas de desarrollo rural es esencial;
- iv) No puede pretenderse conseguir el desarrollo rural a base de proyectos locales aislados, aunque éstos son importantes. Una estrategia de desarrollo rural destinada a los pobres significa que los gobiernos deben orientar sus políticas de desarrollo hacia ese objetivo. Esto tiene asimismo repercusiones en la acción internacional, particularmente en lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas.

El Programa de Acción y el sistema de las Naciones Unidas

2.6 Los principios más arriba enunciados se reflejan plenamente en el Programa de Acción de la CMRADR. Este Programa es global e incluso, según ciertas críticas, excesivamente amplio. Abarca casi 120 propuestas de medidas nacionales y casi 40 de actividades internacionales. El Programa estableció los siguientes objetivos, agrupados a continuación según las principales esferas de interés:

- i) que los pobres rurales puedan tener acceso a factores fijos de producción en la agricultura, es decir, tierras, agua y recursos naturales;
- ii) que los campesinos pobres obtengan acceso a diversos factores variables de producción, es decir, a insumos agrícolas, mercados y servicios;
- iii) que se otorgue prioridad a la creación de tecnología y su extensión a los pequeños agricultores;
- iv) que se atribuya importancia a la creación de oportunidades de empleo no agrícola;
- v) que se dé la debida prioridad al perfeccionamiento de los recursos humanos (es decir, a la educación, la salud, la nutrición, la capacitación y la extensión);
- vi) que las mujeres puedan participar en pie de igualdad en el desarrollo;
- vii) que el desarrollo sea ambientalmente sostenible;
- viii) que se promueva el desarrollo rural con la plena participación de la población, es decir, por medio de la participación activa de las ONG y los grupos y las cooperativas de productores y trabajadores;
- ix) que las macropolíticas (es decir, las políticas fiscal, de precios, comercial y de inversiones) apoyen los esfuerzos de la población en el desarrollo rural.

Los países miembros se comprometieron a presentar un informe cada dos conferencias bienales de la FAO sobre los progresos que hayan logrado en la aplicación de políticas y programas en estas esferas. La Conferencia de la FAO de 1981 pidió a los países que presentaran sus primeros informes a la Conferencia de la FAO de 1983, iniciándose así el ciclo de presentación de informes cuatrienales.

2.7 El lugar donde se debían realizar la mayor parte de las actividades relacionadas con el desarrollo rural incumbía obviamente a los gobiernos y a los pueblos de las naciones miembros. Sin embargo, se esperaba que las organizaciones de las Naciones Unidas, y la FAO en particular en su condición de organismo principal, desempeñaran un importante papel de apoyo para ayudar a los gobiernos de los países miembros a alcanzar los citados objetivos.

2.8 Y más concretamente, se pidió a la FAO y a los demás organismos de las Naciones Unidas que realizaran las tareas siguientes:

- i) vigilar la reforma agraria y el desarrollo rural; en particular, establecer criterios y métodos socioeconómicos para vigilar y evaluar el desarrollo rural, realizando exámenes periódicos de las políticas nacionales a este respecto y examinando el nivel y la corriente de fondos destinados a la reforma agraria y el desarrollo rural. Además, sensibilizar a los gobiernos de los países miembros a las realidades de la pobreza rural por medio de campañas de distribución de información;
- ii) organizar y promover investigaciones socioeconómicas y tecnológicas, con inclusión, entre otras cuestiones, del fortalecimiento de la capacidad autóctona para realizar investigaciones, la promoción del intercambio de experiencias y análisis entre los países en desarrollo y la prestación de asistencia para la formulación de políticas económicas nacionales de reforma agraria y desarrollo rural;
- iii) extender la asistencia técnica a todas las esferas de la reforma agraria y el desarrollo rural y llevar a cabo exámenes y análisis periódicos de la realización y los progresos logrados en las actividades de asistencia técnica en relación con la reforma agraria y el desarrollo rural, en particular, la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR;
- iv) estimular las inversiones públicas y privadas en el desarrollo rural, en especial en proyectos y programas que contribuyen considerablemente a reducir la pobreza.

2.9 Se asignó asimismo a los organismos de las Naciones Unidas un importante papel de promoción o defensa en el escenario internacional para:

- velar por que los países en desarrollo obtengan unas condiciones equitativas y un acceso justo a los mercados de productos básicos y por que los pequeños productores de los países en desarrollo obtengan también condiciones equitativas;
- facilitar la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo;
- impulsar una corriente de recursos de los países desarrollados hacia los países en desarrollo que sea coherente con los objetivos económicos y sociales generales.

2.10 Entre los instrumentos y modalidades de que disponen los organismos para alcanzar estos objetivos cabe mencionar los siguientes: i) el establecimiento de indicadores socioeconómicos del desarrollo rural y su utilización en varios países en desarrollo; ii) estudios mundiales, regionales y nacionales sobre la pobreza rural; iii) actividades de capacitación y establecimiento de instituciones; iv) vigilancia periódica de diferentes aspectos de los progresos logrados en el desarrollo rural; v) debates de mesa redonda sobre temas concretos; vi) reuniones entre

organismos, entre las cuales las más importantes son las reuniones del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural y sus órganos subsidiarios; vii) misiones interinstitucionales sobre políticas de seguimiento de la CMRADR; y viii) proyectos de participación en el desarrollo rural en determinados países.

2.11 El Programa de Acción no sólo fue aprobado por la gran Conferencia Mundial, sino que consiguió, posteriormente, una aprobación oficial de todo el sistema de las Naciones Unidas. La Asamblea General de las Naciones Unidas examinó y aprobó las recomendaciones de la CMRADR (resolución A/RES/34/14 del 19 de noviembre de 1979). El Consejo Económico y Social (ECOSOC) aprobó también el Programa (decisión del Consejo 1981/185 de 23 de julio de 1981) y pidió a la FAO que preparara cada cuatro años un informe titulado "examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural", que debería someter a la consideración del Consejo. El Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural aceptó en 1980 el programa de la CMRADR como el marco de los esfuerzos coordinados del sistema de las Naciones Unidas en pro del desarrollo rural en el plano de los países.

2.12 Para preparar a sus direcciones técnicas en la Sede y a sus oficinas regionales, la FAO adoptó ciertas disposiciones institucionales y acometió una reorientación de sus programas. (Véase el anexo V). Entre las primeras actividades la más destacada fue la creación de un comité interdepartamental sobre desarrollo rural, un grupo de trabajo conjunto para el desarrollo rural (para que secundara al comité) y seis grupos de trabajo especiales para que proporcionaran pautas y propuestas de acción sobre diversas materias.

2.13 La reorientación de los programas incluyó, entre otras cosas, lo siguiente:

- determinación de los grupos de pobres rurales a los que se deberían destinar;
- elaboración de nuevos enfoques con relación a las instituciones, los sistemas de producción y las tecnologías;
- sensibilización del personal y enseñanza de los principios de la CMRADR;
- establecimiento, junto con otros organismos, de los principios esenciales operacionales para la puesta en práctica del programa de la CMRADR;
- directrices a los representantes de la FAO para orientarlos en sus contactos con los gobiernos de los países miembros.

2.14 Una vez aceptado el Programa de Acción, se produjo un aumento súbito de la actividad en la FAO y en los demás organismos de las Naciones Unidas, especialmente en los primeros cinco años siguientes a la CMRADR. Se efectuaron misiones, se organizaron consultas, se prepararon documentos generales, se establecieron indicadores socioeconómicos y se examinaron minuciosamente proyectos. En general en toda esa actividad se puso mucho entusiasmo y decisión.

2.15 En las páginas siguientes procuraremos examinar la índole y la esencia de las principales actividades del sistema de las Naciones Unidas, cuáles parecen haber sido sus resultados y qué lecciones se pueden sacar de la experiencia de los organismos de las Naciones Unidas en la esfera de la reforma agraria y del desarrollo rural a lo largo de la última década.

2.16 Dos observaciones son pertinentes a este respecto. Primeramente, se debe admitir que los esfuerzos de la FAO (o de los demás organismos de las Naciones Unidas a este respecto) por ayudar a los países miembros a reducir la pobreza rural pueden haber quedado contrarrestados por otros acontecimientos sucedidos dentro de un país o en el entorno externo a que hace frente. El análisis de los esfuerzos de la FAO y de esos organismos no podía, por consiguiente, relacionarse directamente con el grado de reducción de la pobreza o la falta de reducción. Por este motivo, el presente capítulo introductorio va seguido de un breve examen de los acontecimientos que se produjeron en el decenio de 1980 y que es posible hayan tenido una considerable repercusión en las actividades de los organismos.

2.17 En segundo lugar, el programa de la CMRADR, como se ha mencionado anteriormente, era quizá demasiado amplio. En ese programa se dio cabida prácticamente a todas las medidas relacionadas con el desarrollo rural y a algunas que iban más lejos del desarrollo rural. Para que el examen resultara más concreto, nuestros esfuerzos se concentran en las actividades del Programa de Acción de la CMRADR que se encomendaron a los organismos de las Naciones Unidas. El alcance del examen se decidió intencionalmente que fuera estrecho y selectivo. Sólo ese enfoque podría dar ciertas indicaciones de los esfuerzos efectuados y de los resultados logrados en el cumplimiento de los objetivos de la CMRADR.

2.18 Las actividades de seguimiento que se han de examinar pueden agruparse en cuatro categorías: i) actividades que constituyen el núcleo regular o esencial de los organismos y que están planificadas y son ejecutadas más o menos por propia iniciativa de los organismos; ii) las actividades de campo, principalmente para apoyar los programas nacionales de reforma agraria y desarrollo rural; iii) la función de promoción de los organismos para facilitar el comercio, la ayuda o la asistencia técnica con el objetivo de reforzar los programas de reforma agraria y desarrollo rural, y iv) las actividades de colaboración conjuntas realizadas por los organismos de las Naciones Unidas para alcanzar los objetivos de la CMRADR.

2.19 La inclusión de las actividades en una u otra categoría está más bien destinada a facilitar el examen que a establecer sus diferencias.

CAPITULO III

HIPOTESIS DE LA CMRADR Y REALIDADES DEL DECENIO DE 1980

3.1 Si se analiza en relación con los objetivos principales de reducción de la pobreza en las zonas rurales y de mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, la década que siguió a la CMRADR presenta un cuadro complejo de logros y fracasos, aunque el saldo se inclina claramente del lado negativo. El Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD (1990) señalaba los aspectos positivos al igual que los negativos de lo que denominaba el Balance del Desarrollo Humano. Entre los aspectos positivos, mencionaba que la esperanza media de vida había aumentado, que la escolarización había crecido (para las muchachas a un ritmo más rápido que para los muchachos), que la renta por persona en los países en desarrollo se había incrementado en casi el 3 por ciento al año, que eran más las personas que tenían acceso a los servicios de salud y que disponían de agua potable, que las tasas de mortalidad infantil se habían reducido a la mitad, que era mucho mayor el número de personas que disponían de mejores servicios sanitarios y que la ingesta de calorías diaria por persona se había elevado considerablemente. Pese a ello, existen dos factores inquietantes que inducen a hacer una evaluación más sombría.

3.2 En primer lugar, los niveles "medios" de esos indicadores socioeconómicos ocultan algunas notorias desigualdades y los últimos enmascaran las grandes privaciones que sufre un gran número de personas con respecto a todos los bienes y servicios básicos que se reflejan por medio de esos indicadores. En los países en desarrollo que padecían de una crisis económica efectiva la repercusión de este deterioro recaía más intensamente sobre los pobres. En otras regiones donde los resultados globales, a juzgar por el aumento del PNB por persona, mostraban una mejora, los beneficios no llegaban proporcionalmente a los pobres. Sería erróneo mostrar satisfacción por el crecimiento medio en las variables esenciales del desarrollo humano sin examinar simultáneamente la estructura de distribución. Y esta última no da mucho motivo de satisfacción.

3.3 El segundo factor inquietante es la inmensidad de las tareas, por un lado, y el ritmo de realizaciones, por el otro. Ya se trate de la salud, la nutrición, la educación o el hábitat, incluso si se mantiene el ritmo de desarrollo a la tasa conseguida en los últimos 10 a 15 años, se pueden necesitar otros 40 a 50 años para proporcionar esos servicios básicos a todas las familias de los países en desarrollo.

3.4 La estrategia de la CMRADR, con su insistencia en el acceso a los recursos productivos, mercados y conocimientos técnicos para los pobres del mundo, estaba destinada a acelerar el ritmo de disminución de la pobreza. A este respecto, ese ritmo tal como viene dado por los indicadores del progreso social, no era mucho mejor en el decenio de 1980 que en el de 1970. De hecho, los años 80 se designan ampliamente, y con razón, como la "década perdida para los pobres". Los dos informes sobre el

seguimiento de la CMRADR (correspondientes a los períodos 1980-83 y 1983-87) ponen esto de manifiesto con todas las pruebas de apoyo. ¿Por qué ha sucedido esto? ¿Por qué no podía un programa de acción, que pretendía contar con el apoyo más amplio posible en los foros internacionales, realizarse a nivel de la base.

3.5 Es importante entender la evolución socioeconómica que se produjo en el decenio de 1980 y compararla con las hipótesis, explícitas o implícitas, de que habían partido los signatarios del amplio y ambicioso programa de la CMRADR. Ello podría contribuir a efectuar un examen más realista de las realizaciones de los organismos de las Naciones Unidas en apoyo del Programa de Acción de la CMRADR. El éxito del programa aprobado por la CMRADR se basaba en los supuestos siguientes: i) la dedicación sincera de las naciones a las metas de un programa de desarrollo rural orientado hacia los pobres; ii) la adecuación y solidez de las instituciones para responder al nuevo reto; iii) la transferencia de recursos suficientes del mundo desarrollado al mundo en desarrollo por medio del comercio y de la asistencia para el desarrollo; y iv) esfuerzos decididos para reducir el aumento de la población con el fin de que la presión demográfica sobre los recursos agrícolas limitados se redujera o por lo menos no empeorara. El Programa de Acción de los organismos de las Naciones Unidas se veía seriamente comprometido por los acontecimientos que se estaban produciendo en estas esferas interrelacionadas. El primer supuesto se analiza en el tercer informe sobre el seguimiento de la CMRADR. La importancia del segundo se refleja en las actividades de los organismos descritas en los capítulos IV y V. Pese a lo numerosas que eran, su contenido total iba a dejar mucho por hacer en el programa de desarrollo institucional para el decenio de 1990. En el presente capítulo examinaremos brevemente la evolución en los dos últimos aspectos y su repercusión en el propósito principal y la orientación del Programa de Acción, muy en particular los aspectos que influyen en el funcionamiento de los organismos internacionales en la esfera del desarrollo rural.

#### Entorno de base del decenio de 1980

3.6 Como el funcionamiento de los organismos internacionales en los años ochenta se vio fuertemente afectado por las condiciones adversas imperantes en el entorno económico internacional, es necesario señalar aquí los aspectos de los acontecimientos del decenio de 1980 que socavaron el apoyo internacional, especialmente los que han reducido fuertemente el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales y a los recursos externos para el desarrollo.

3.7 Estas actividades de apoyo eran más necesarias que nunca en una economía mundial que estaba experimentando un cambio repentino de una década (la de 1970) de crecimiento irregular pero rápido, particularmente en los países en desarrollo, a un entorno económico con una elevada recesión que estaba surgiendo a comienzos del decenio de 1980.

3.8 El fuerte cambio desfavorable en la coyuntura económica de los países desarrollados que siguió al segundo gran aumento de los precios del petróleo inevitablemente influyó en los países en desarrollo. El efecto se manifestó de diversas maneras: la reducción de la tasa de crecimiento en la economía mundial agudizó las restricciones en los mercados de productos básicos con una intensificación del proteccionismo en los países

industrializados; el deterioro de la relación de intercambio de los países en desarrollo y unas elevadas tasas de interés mundiales que incrementaron la carga del servicio de la deuda externa. Por último, los préstamos de los bancos comerciales alcanzaron niveles insignificantes, al mismo tiempo que se reducían los fondos externos para el desarrollo.

3.9 Los efectos para la mayor parte de los países en desarrollo fueron unos desequilibrios externos e internos mucho más graves. Durante el decenio de 1980 la situación de la deuda llegó a un nivel de crisis, al representar la carga del servicio de la deuda más del 40 por ciento de las ganancias anuales de exportación de la región de América Latina y el Caribe y más del 20 por ciento de las de la región de África. A pesar de años de ajuste económico y reescalonamiento de la deuda muchos países de esas dos regiones han visto alejarse aún más la posibilidad de estabilización de sus cuentas. Asia se vio afectada mucho menos gravemente en conjunto. Poco después de la crisis de comienzos del decenio de 1980, se observó una nueva polarización en lo que respecta al rendimiento económico entre los países desarrollados y los países en desarrollo y entre regiones de estos últimos. La tasa de crecimiento en los países desarrollados igualó o superó a la del decenio de 1970. En los países en desarrollo, pese a que se registró un fuerte crecimiento en Asia, debido principalmente al éxito de los nuevos países industriales de Asia oriental y sudoriental, China y la India, muchos países de África y América Latina experimentaron un retroceso en su desarrollo con arreglo a la mayoría de los indicadores aceptados.

3.10 En lo que concierne al comercio, incluso si ha disminuido su participación en el comercio agrícola mundial, los países en desarrollo siguen dependiendo de las exportaciones de productos agropecuarios como principal fuente de sus ganancias de divisas. A pesar de las constantes promesas hechas por los países industrializados en diversos foros de dismantelar el proteccionismo, prácticamente no se ha adoptado medida alguna para promover el acceso a los mercados de los productos agropecuarios de los países en desarrollo. Entre tanto, la relación de intercambio de los productos agropecuarios de los países en desarrollo se ha deteriorado continuamente como lo demuestra que los valores correspondientes a 1988 eran por término medio el 20 por ciento inferiores a los de 1979/81.

3.11 La evolución en el entorno financiero durante el decenio de 1980 supuso para los países en desarrollo una intensificación de la escasez de fondos para fines de desarrollo. En el plano multilateral, varias condiciones muy duras y complicadas impuestas a los préstamos para ajuste estructural no sólo limitaron la cuantía total y la estructura de desembolsos de los créditos externos, sino que también redujeron considerablemente la disponibilidad de fondos internos.

3.12 En el plano de la ayuda bilateral, como se ha mencionado en una reciente publicación de la FAO, a pesar de la impresionante aportación que varios países donantes han venido haciendo, la utilidad de la asistencia para el desarrollo es reducida debido a la vinculación de la ayuda.

3.13 Como consecuencia de los factores que han influido negativamente en la disponibilidad de recursos externos, y debido principalmente a la disminución de los préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) a la agricultura en el decenio de 1980, los países en desarrollo han

pasado a depender mucho más de la asistencia bilateral y de los fondos facilitados en condiciones comerciales. La falta de crecimiento de los fondos proporcionados en condiciones de favor a la agricultura en valor absoluto y el aumento correspondiente de las corrientes no facilitadas en condiciones de favor han significado un endurecimiento de las condiciones de la asistencia oficial estos últimos años, lo cual ha dificultado el desarrollo rural y ha hecho más ardua la labor de los organismos internacionales. Una ilustración de la magnitud de este cambio es la fuerte reducción de la parte de los fondos concedidos en condiciones favorables con relación a los compromisos multilaterales totales de un porcentaje máximo del 54 por ciento en 1979/80 al 38 por ciento en 1985/86.

3.14 El examen conjunto de los datos de la FAO y de la OCDE relativos a las disponibilidades de capital según los fines de utilización, correspondientes a los subperíodos 1974-79 y 1980-86, confirma que las corrientes facilitadas en condiciones comerciales de fuentes multilaterales llegaron a ser relativamente más importantes y que esto impuso un "costo superior" de la asistencia externa a los países que realizaban programas de desarrollo rural. Por añadidura, los mismos datos revelan la aparición de una nueva estructura del apoyo externo a la agricultura y el desarrollo relacionado con la agricultura con las siguientes características específicas:

- i) se ha producido un cambio en el destino final de los fondos de las actividades de apoyo en las esferas concretas de la agricultura y la ganadería hacia un apoyo más general al desarrollo regional y a la colonización agrícola;
- ii) los servicios agrícolas y especialmente el crédito rural dependen ahora mucho más de fondos concedidos en condiciones comerciales que hace diez años. La consecuencia directa de este fenómeno es un aumento del costo del crédito y otros servicios fundamentales para los agricultores. El aumento del costo del crédito ha repercutido especialmente en los productores agrícolas de los países que aplican medidas de ajuste en los que ha habido también una eliminación de los créditos subvencionados por el Estado a favor de los pequeños agricultores. Lo mismo cabe decir con referencia a la infraestructura rural respecto de la cual la parte de los fondos no concedidos en condiciones favorables con relación a las disponibilidades totales ha aumentado del 7 al 11 por ciento;
- iii) la asistencia prestada a actividades relacionadas con la fabricación de insumos y las agroindustrias se ha contraído considerablemente. Al mismo tiempo, como resultado de las prácticas de vinculación de la ayuda, el suministro de insumos a los países en desarrollo ha duplicado su participación porcentual de la ayuda total entre 1974/79 y mediados del decenio de 1980. Existen abundantes pruebas empíricas de que la vinculación de la ayuda aumenta el costo del componente de importación de los proyectos (particularmente en lo que respecta a los tractores, los

aspersores y los fertilizantes). Por otro lado, la reducción resultante del apoyo que se presta a las industrias relacionadas con la agricultura hace más vulnerable al sector agrícola, y particularmente a las pequeñas explotaciones;

- iv) la tasa anual de aumento de la corriente de cooperación técnica total hacia la agricultura ha disminuido del 6,4 por ciento en 1974-79 al 0,3 por ciento en 1980-86. Se observa una tendencia análoga en lo que respecta a la corriente de relaciones y préstamos en forma de cooperación técnica directa (3,9 a 0,4 por ciento), pero una reducción mucho más fuerte en el componente de cooperación técnica de las donaciones y los préstamos de capital (13,4 a -0,1 por ciento).

3.15 Junto a las dificultades del entorno externo, los ajustes extremadamente duros llevados a cabo por muchos países en desarrollo para suprimir desequilibrios estructurales muy arraigados han agravado la situación financiera general en detrimento de su capacidad para satisfacer sus necesidades de inversión.

3.16 En el lado positivo debemos incluir la voluntad política de todo el mundo por establecer relaciones más cooperativas entre los países desarrollados y en desarrollo en un entorno general de no enfrentamiento.

3.17 Esta es la situación, por lo tanto, en que han aplicado sus programas los organismos de las Naciones Unidas.

#### Repercusión sobre el funcionamiento de los organismos

3.18 Estos acontecimientos en el plano macroeconómico han constituido retos y han proporcionado posibilidades a la FAO y al sistema de las Naciones Unidas en su labor destinada a aliviar la pobreza y a promover el desarrollo rural. La escasez de recursos en un gran número de los países miembros agravó el problema de la financiación de contrapartida y puso en peligro varios proyectos y programas. Y lo que es más importante, de conformidad con la tendencia de la doctrina con respecto a la función del Estado, los organismos tenían que amoldarse a trabajar con burocracias paralizadas y, en bastantes casos, desmoralizadas.

3.19 La relativa importancia atribuida a las diferentes funciones de los organismos se modificó asimismo. En países que estaban aplicando ajustes estructurales, las drásticas reducciones de los gastos públicos implicaban un impacto irregular sobre diferentes grupos de personas. La FAO y otros organismos de las Naciones Unidas asumieron la tarea de descubrir a los "ganadores" y a los "perdedores". La mayor parte de los organismos fueron más allá de esta tarea y abogaron por imponer condiciones así como reducciones presupuestarias estratégicas para impedir dificultades indebidas a los pobres y garantizar una prestación mínima de servicios básicos. El apoyo solicitado a los organismos con respecto a la formulación de políticas macroeconómicas, y la necesidad de los organismos de disponer de conocimientos especializados en esta esfera, es un ejemplo de este cambio de contexto.

La influencia de las tendencias demográficas, ambientales y tecnológicas

3.20 Los entornos políticos internacionales y nacionales añadieron nuevas dimensiones a las tareas del desarrollo rural. Hubo igualmente más tendencias seculares constantes que repercutieron en las políticas y los programas de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales. La más importante de ellas fue la permanente tasa elevada de crecimiento de la población en los países en desarrollo. Con excepción de Asia oriental, ninguna región en desarrollo consiguió reducir la tasa de aumento de la población en el decenio de 1980 en ningún grado perceptible. La permanente elevada tasa de crecimiento fue particularmente intensa en la región africana que ya tenía una tasa de aumento de la población de aproximadamente el 3 por ciento al año.

3.21 Además de los problemas demográficos en países con una elevada tasa de crecimiento, algunos países abordaron el problema de hacer frente a los efectos de las elevadas tasas anteriores de aumento de la población sobre la estructura de edades y la distribución espacial de la población. El impacto de los cambios en la estructura de edades de la mano de obra, la salud y los servicios educativos y la demanda de infraestructuras rurales deben tomarse en consideración en el análisis de las cuestiones relacionadas con la población y la pobreza rural en varios países asiáticos y latinoamericanos. En el contexto de las cuestiones relacionadas con la educación en materia demográfica y las diferencias entre los sexos, conviene insistir en que el acceso a la información y a los servicios de planificación de la familia resulta muy difícil en una situación de extrema pobreza. Las mujeres y los hombres pobres de las comunidades campesinas, con un escaso nivel de instrucción, no suelen tener acceso a una información, una educación y unos servicios en materia de planificación familiar de buena calidad, como los de las zonas urbanas. Como dice el FNUAP en el Estado de la Población Mundial, 1990: "los pobres no tienen ninguna posibilidad de opción en estos asuntos importantes y delicados".

3.22 La "frontera agrícola" se alcanzó no sólo en los países densamente poblados de la región asiática, sino también en las regiones de África y América Latina que se consideran abundantes en tierras. En todos los casos se llegó al cultivo de tierras marginales y de ecosistemas más frágiles con los peligros consiguientes. La pesca marina y en aguas interiores estuvo expuesta a una presión análoga resultante de la reducción de los ingresos de los pescadores artesanales, la intensificación de los conflictos sociales y en algunos casos el agotamiento irreversible de las poblaciones de peces. Se reconoció la necesidad de proceder a una reflexión más sistemática y a una acción colectiva. Era lógico suponer que los organismos técnicos de las Naciones Unidas tomarían la delantera, primero en la comprensión y luego en la lucha contra la amenaza de una degradación ambiental.

3.23 En el decenio de 1980 se alcanzó un considerable acuerdo en que la pobreza extrema, el rápido aumento de la población y la degradación ambiental se reforzaban mutuamente en las zonas rurales de la mayor parte de los países en desarrollo. De hecho, en el marco de la intensificación de la pobreza rural debida al rápido incremento de la población se han tomado medidas inmediatas de supervivencia en menoscabo de unas prácticas agrícolas correctas, deteriorando el medio ambiente y poniendo en peligro la posibilidad de un desarrollo rural y agrícola sostenible.

3.24 La deforestación surgió como la manifestación más importante, y más extendida, de la degradación ambiental en los países en desarrollo. La extensión de la superficie cultivable, el aumento de la demanda de leña y, en algunos casos, la invasión de tierras forestales con fines industriales y urbanos repercutieron muy negativamente en las tierras forestales. La atención de la comunidad internacional se concentró pronto en las formas y medios de poner fin a esta destrucción que estaba afectando a los medios de vida y la calidad de vida de toda la población, pero particularmente de los pobres. En el programa de acción de los organismos internacionales, la protección y ampliación de los montes ocupaba un lugar cada vez mayor. Además, se intensificó también el interés por reducir la deforestación y ordenar los bosques tropicales de una manera sostenible, desde el doble punto de vista económico y ambiental. Esto coincidió con una reorientación importante de la silvicultura hacia la incorporación de la población rural como participante y como beneficiaria.

3.25 La presión de la población sobre las tierras y la disminución de las explotaciones, unida a un número cada vez mayor de pequeños agricultores, tuvieron otras repercusiones importantes en los organismos interesados en el desarrollo rural.

3.26 En primer lugar, se establecieron y ampliaron tecnologías para las pequeñas explotaciones. La tecnología centrada en las variedades de alto rendimiento, que introdujo la "revolución verde" en algunas partes -especialmente bien dotadas de agua y bien irrigadas- de los países en desarrollo entre mediados del decenio de los 60 y mediados de los años 70, está perdiendo su impulso incluso en esas zonas. En las zonas de secano y otras regiones "difíciles" tenía todavía que desarrollarse una tecnología para todas las dimensiones. Este era un reto manifiesto y permanente que tenía ante sí la FAO, el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCI AI) y los servicios nacionales de investigación agronómica. Un resultado menos que suficiente en esta dirección explica en gran medida la persistencia de la pobreza rural en varias partes de las regiones en desarrollo.

3.27 En segundo lugar, la escasez creciente de tierras cultivables y el consiguiente alto valor comercial de la tierra tenían consecuencias de largo alcance en lo que respecta a los programas de reforma agraria que estaban impulsando y apoyando los organismos internacionales. El sacrificio que suponía renunciar a tierras progresivamente más valiosas resultó considerable y, en consecuencia, la tarea de embargar tierras excedentes con fines de redistribución resultó más ardua. Cuando había que indemnizar por las tierras embargadas, se hizo sumamente difícil pagar a los propietarios de las tierras afectados un precio que se acercara a los precios de mercado de los terrenos. Se hizo imperativo encontrar nuevas ideas sobre el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia.

3.28 Una tercera repercusión fue el aumento de la demanda de registro y la titulación de las tierras. En el decenio de 1980 dominó ampliamente una tendencia general a la descolectivización y la descomunización. El registro y la titulación de tierras fue una manifestación de la misma tendencia. El aumento del valor de las tierras arables y la utilización de tierras como garantía crediticia fueron otras razones importantes de la

demanda de una titulación individual. Los organismos internacionales como la FAO estaban recibiendo más solicitudes de actividades del tipo "agrimensura y colonización" que de asistencia para la realización de programas de reforma de la tierra.

3.29 Durante ese período se puso cada vez más de manifiesto que el aumento de la población rural de los países en desarrollo no podía ser absorbido exclusivamente por la agricultura, incluso después de tener en cuenta su posible intensificación. La ampliación de las posibilidades de empleo rural no agrícola a un ritmo muy superior al de la década anterior surgió como un elemento esencial para garantizar un sustento adecuado a un gran número de habitantes de las zonas rurales. Tanto la FAO, en su publicación Agricultura: Horizonte 2000, como la OIT en sus diversos informes sobre el empleo pusieron suficientemente de relieve este aspecto. Sin embargo, no se consagró tiempo a concebir claramente la estrategia relativa a las actividades descentralizadas no agrícolas, y menos aún a experimentarla. En consecuencia, aparte de reiterar la experiencia del Japón en su primera fase de industrialización o la de Taiwán y Corea del Sur en años posteriores, no se disponía de directrices basadas en la experiencia. Una vez más, se exigía un tipo diferente de doctrina estratégica y una estructura innovadora de la asistencia debido a esta necesidad creciente de diversificación profesional en las zonas rurales de los países en desarrollo.

3.30 Los principios subyacentes del Programa de Acción de la CMRADR como el interés por reducir la pobreza, la participación de las mujeres en el desarrollo, la participación popular y la expansión institucional fueron tan válidos en el decenio de 1980 como lo habían sido en el momento de la Conferencia. Sin embargo, en el entorno económico internacional y en las estrategias de crecimiento nacionales se produjeron acontecimientos de gran alcance que, al converger con el empeoramiento de la situación de los recursos naturales, añadieron nuevas dimensiones a las viejas ideas. Las instituciones del sistema de las Naciones Unidas se enfrentaron con la tarea de prestar asistencia a los programas nacionales para abordar esas cuestiones y preocupaciones por medio de la reorientación de sus propios programas para que fueran más pertinentes y eficaces, y de asumir su función de promoción y defensa de los países en desarrollo en los foros internacionales de una manera mucho más sistemática. En la parte siguiente del examen se analiza cómo realizaron esas tareas por sí solos o en colaboración.

## PARTE II

## CAPITULO IV

LOS PROGRAMAS DE ACCION DE LOS ORGANISMOSPreámbulo

4.1 Cualquier examen de la aportación de los organismos de las Naciones Unidas a la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR debe comenzar con sus actividades de promoción. La Carta del Campesino les instaba a que lo hicieran asumiendo una función catalizadora por medio de investigaciones, capacitación, vigilancia y evaluación y la difusión de información. Esas actividades, junto con las misiones sobre políticas y las consultas de diverso tipo, constituían la esfera en que los organismos adoptaban iniciativas para preparar el terreno para posteriores actividades de sostén nacionales en apoyo de los principios de la CMRADR. La respuesta de la FAO, el organismo principal en lo que concierne al desarrollo rural, sería de lejos la más importante. Otros organismos pretendieron en sus respuestas al equipo encargado del examen que no habían realizado de manera consciente ninguna actividad de seguimiento de la CMRADR; consideraban como propios los objetivos de la CMRADR. Los organismos no pueden, por supuesto, imponer actividades a los países miembros. No obstante la calidad del trabajo de base realizado por los organismos en la promoción de la CMRADR no podía dejar de influir en la recepción de los países de ideas relativas a actividades.

4.2 La Conferencia Mundial de 1979 pidió al Director General de la FAO que reorientara, ampliara y reforzara las actividades de la FAO relacionadas con el Programa de Acción de la CMRADR. Para facilitar esta tarea, la asignación presupuestaria del Programa Ordinario de la FAO destinada al Programa de Desarrollo Rural aumentó de 12 millones de dólares EE.UU. durante 1978/79 a 21 millones de dólares EE.UU. para 1982/83. Los donantes prometieron una suma adicional de 15 millones de dólares al Programa Ordinario de la FAO para alcanzar los objetivos inmediatos de:

- promover una mayor amplitud de las actividades de desarrollo nacionales,
- desbrozar el camino para la formulación de proyectos de inversión de desarrollo rural destinados a luchar contra la pobreza apoyados por los organismos multilaterales, y
- ayudar a los donantes a identificar programas y proyectos para la erradicación de la pobreza.

4.3 La mayor parte de estos recursos fueron utilizados por la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria (ESH), que era el órgano de coordinación en la FAO de las actividades de seguimiento de la CMRADR, para que realizara un conjunto genérico de actividades de promoción. La parte restante del dinero posibilitó un gran número de

misiones, consultas y reuniones de expertos, muchas de las cuales se mencionan en el capítulo VI. Cuando en 1983 se acabaron los fondos extrapresupuestarios hubo que depender de los presupuestos normales del Programa Ordinario y del Programa de Campo para mantener el impulso.

4.4 En estas circunstancias, estos preparativos del terreno para un programa de campo activo, y actividades análogas de otros organismos, se hicieron más intensos y de más amplio alcance y a menudo proporcionaron una base para actividades substanciales de programas de campo. Por ejemplo, muchas actividades originales de capacitación se adaptaron para pasar a ser formas de asistencia técnica. El mayor acervo de conocimientos de los propios organismos se convirtió en una aportación para la formulación general de proyectos y el asesoramiento en materia de políticas. Simplemente no es posible indicar el límite en el que terminan los esfuerzos catalizadores resultantes de la CMRADR y comienzan los programas de campo complementarios de nuevo estilo. Esto significa que no existe una fácil delimitación de las actividades que se han tomado como fundamento para redactar los capítulos IV y V.

4.5 En el presente capítulo IV, la principal clasificación de las actividades de promoción de los organismos, tal como se describían en el Programa de Acción de la CMRADR, constituyen los temas de las cinco secciones siguientes. En cambio, el fortalecimiento de las capacidades de gestión del desarrollo nacionales se aborda en el capítulo V.

## I

### Investigación básica y orientada a la acción

4.6 A los pocos años de la Conferencia Mundial, la FAO había establecido un amplio programa de investigaciones para mejorar los conocimientos de las cuestiones esenciales de la reforma agraria y el desarrollo rural y proporcionar datos recientes a los países miembros. El volumen de estas investigaciones esenciales de la CMRADR es impresionante. Los títulos de los temas indican una búsqueda de una base de información de las estrategias destinadas a aliviar la pobreza. Ha habido por lo menos 19 estudios de fondo de países en lo que respecta a la pobreza rural y a los planes para reducirla, muchos de ellos realizados para ayudar a los países que disponen de escasas capacidades de investigación a obtener una descripción esquemática de la pobreza. Su utilidad ha sido realizada por algunas publicaciones importantes de síntesis. La mayor parte de los demás estudios efectuados están muy relacionados con el establecimiento de un acervo de conocimientos, por modestos que sean, sobre la dinámica de la pobreza rural: cómo surgió y cómo se estaba modificando. Entre esos estudios cabe mencionar programas de investigación sobre los trabajadores sin tierra, los sistemas de tenencia de la tierra y el pastoreo. La serie sigue publicándose, después de diez años, debido a la gran variedad de circunstancias que es preciso entender. Estos últimos años otros organismos han realizado igualmente estudios importantes sobre la reducción de la pobreza. Cabe hacer mención especial del Informe sobre el Desarrollo Mundial para 1990 del Banco Mundial y del Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD.

4.7 En este conjunto de investigaciones agronómicas, los títulos no indican un cambio de prioridad durante el decenio de 1980. Sin embargo, las investigaciones de la FAO y de varios otros organismos sobre la tenencia de la tierra han estado cada vez más influidas por las tendencias a privatizar las tierras comunales. Por otro lado, tanto la FAO como la OIT han mostrado recientemente un interés por los cambios en la asignación de la tierra en los países que eran anteriormente de planificación centralizada. Gran parte del programa actual de investigaciones del sistema de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relacionadas con la tierra parece concentrarse en la reforma de las actuales relaciones de tenencia más que en la redistribución de la tierra. Los estudios sobre las cuestiones relacionadas con la tierra están al parecer influidos por los cambios en las estrategias agrarias. Se debe señalar en particular el tardío comienzo del examen de las cuestiones de la tierra desde el punto de vista de las diferencias entre los sexos. El Banco Mundial tiene dos proyectos que arrancan de la misma recopilación de datos, uno que aborda en general los derechos relacionados con la tierra en el África al Sur del Sahara y el otro que trata más concretamente de las cuestiones de los derechos relacionados con la tierra con respecto a las mujeres en esa misma región. La colaboración entre los servicios de la FAO ha dado origen a la realización de unos cuantos estudios sobre las mujeres y los derechos sobre la tierra en Asia y a uno relativo a América Latina, mientras que la OIT ha comenzado modestamente con algunos estudios monográficos de países de algunas regiones. No obstante, todavía no se dispone de una base de información adecuada sobre la que concebir una política de derechos sobre la tierra con respecto a las mujeres.

4.8 Como los departamentos técnicos de la FAO realizan la mayor parte de sus investigaciones por medio de proyectos pilotos exploratorios en el campo, cualquier influencia de la CMRADR ha de examinarse en el marco de estos proyectos. Una influencia de la CMRADR en la determinación de los instrumentos para reducir la pobreza o en el mejoramiento del acceso de los pobres a los recursos no era muy evidente a principios del decenio de 1980. Desde entonces se ha producido la aceleración de la tendencia de los proyectos pilotos a destinarse a los pequeños agricultores o a grupos desfavorecidos. Por añadidura, en la FAO se está ahora tan sensibilizado a la CMRADR que casi siempre se procura introducir métodos de participación y de examinar el diseño en relación con las repercusiones en las cuestiones en función del sexo. Las investigaciones de la Subdirección de Medios de Comunicación para el Desarrollo, que ha elaborado directrices y manuales sobre diferentes medios y métodos, así como materiales de capacitación audiovisuales, constituyen una importante aportación a este respecto.

4.9 En algunos casos las investigaciones orientadas hacia la acción de los organismos se han visto influidas por las tendencias a la privatización de los servicios, lo que indica la admisión de la creciente importancia de la prestación de asistencia a los pequeños agricultores y a las mujeres para establecer vínculos eficaces con las instituciones orientadas hacia el mercado. La FAO ha encomendado un documento sobre la función de los organismos públicos y privados en el sector agrícola. La ONUDI ha venido realizando investigaciones prácticas en el marco de las actividades de cooperación técnica con miras a mejorar los lazos entre las economías rurales y el sector manufacturero. No obstante, si bien existe el deseo firmemente manifestado de llevar a cabo muchas más investigaciones sobre el mejoramiento del acceso de los pobres a los

mercados, dado el probable aumento de demandas apremiantes en este sentido, en 1990 siguen estando en una etapa embrionaria. En lugar de estudiar lo que podría hacerse con respecto al acceso al mercado, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) están investigando cómo se han modificado, de hecho, los mercados como resultado del ajuste de los precios y de la liberalización de los mercados y quienes son los ganadores y los perdedores. En la medida en que el entendimiento al que se está actualmente llegando podría ser una aportación valiosa para el diseño de proyectos experimentales en favor de los pobres, los organismos parecen estar complementándose recíprocamente sus investigaciones. Sin embargo, el tema de la remodelación de los mercados durante el ajuste económico es tan importante que es necesario que todos los organismos, en particular la FAO, le presten mayor atención.

4.10 No son muy numerosas las investigaciones que se están realizando sobre la tecnología de las pequeñas explotaciones agrícolas. En el pasado la mayor parte de las unidades de investigación internacionales y nacionales se han concentrado en el aumento del rendimiento de cultivos individuales, su mejor adaptabilidad a diferentes medios agroecológicos y su tolerancia de las plagas, las enfermedades o las condiciones del suelo adversas. En el marco del Programa de fomento de sistemas de explotación agrícola de la FAO, se han llevado a cabo algunos trabajos de investigación sobre la rotación de los cultivos y sobre la integración de los sistemas agrícolas y ganaderos con un enfoque global teniendo presente la situación socioeconómica de la explotación agrícola. El FIDA está señalando tecnologías para las pequeñas explotaciones que utilizan un mínimo de insumos comprados. No obstante, según se afirmaba, esto se debía a que las políticas de ajuste aumentaban los costos de los insumos. Actualmente está buscando tecnologías para la protección ambiental y el desarrollo sostenible y, dado que concentra su atención en los desfavorecidos, debería examinar opciones para los pequeños agricultores. La Oficina Regional para Asia y el Pacífico de la FAO (RAPA) está adoptando otro enfoque. La RAPA está tratando de explicar por qué existen tantos focos en la región que no han adoptado nuevas tecnologías estas últimas décadas, analizando más detenidamente las repercusiones de esas tecnologías con respecto a aspectos más amplios de los medios de subsistencia de los agricultores.

4.11 Un motivo del reducido volumen de investigaciones con respecto a las tecnologías para las pequeñas explotaciones parece ser que la atención se está concentrando cada vez más en descubrir por qué los pequeños agricultores no adoptan la tecnología que existe. Los numerosos proyectos pilotos que se están realizando para mejorar el acceso a los diversos insumos y servicios deberían aclarar si ello es o no culpa de los servicios de apoyo del sistema de facilitación de la tecnología. Sin embargo, incluso en caso afirmativo, la responsabilidad de los investigadores de la tecnología agrícola en la era posterior a la CMRADR consiste en hallar tecnologías para atender a las características específicas del pequeño agricultor en el mundo socioeconómico real. No obstante, es probable que la no adopción esté motivada también por otras causas. El Departamento de Montes de la FAO está consciente de la importancia de que se entiendan los conocimientos y la tecnología locales y utiliza métodos de participación para comprender las motivaciones locales.

4.12 La CMRADR otorgó una alta prioridad al desarrollo sostenible. El cúmulo de conocimientos basados en investigaciones en este sector está ahora aumentando. El Centro de Coordinación de los Programas para el Medio y la Energía de la FAO ha reunido un conjunto de documentos sobre diversos aspectos de la agricultura sostenible y el desarrollo rural y ha completado recientemente un proyecto de propuesta relativa a estrategias y a un programa de acción (véase el capítulo V). En 1990 la OIT inició un programa de estudio de conceptos y definiciones con un propósito análogo. El PNUMA ha puesto en marcha, en colaboración con gobiernos africanos, un programa innovador, el de la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente (AMCEN), con los objetivos de conservar el medio ambiente, reducir la pobreza y promover el desarrollo económico y social general en Africa. Programas de ese tipo se están igualmente lanzando en América Latina y Asia. Entre los servicios consultivos que presta el PNUMA en los países en desarrollo cabe mencionar los planes de acción para el medio ambiente, las estrategias nacionales de conservación, el Plan de Acción para combatir la desertificación y las políticas nacionales de suelos. El Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional/Comité Asesor Técnico (GCIAl/CAT) ha publicado un examen global de las cuestiones físicas y socioeconómicas con el título de Sustainable Agricultural Production: implications for international agricultural research (Producción agrícola sostenible: consecuencias para la investigación agronómica internacional). Varios organismos, entre ellos el Banco Mundial y el PNUD, han contribuido algo al examen de la conceptualización del desarrollo sostenible por medio de la dedicación de capítulos temáticos especiales a esa cuestión en sus principales publicaciones anuales.

4.13 Muchos organismos internacionales han colaborado últimamente para definir más claramente el desarrollo sostenible, abordar la cuestión de saber si la equidad y el crecimiento han de llegar a un compromiso por medio del desarrollo sostenible y determinar de qué manera la elección de la tecnología agrícola guarda relación con la ordenación de los recursos naturales. Los documentos preparados para la Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente, celebrada a mediados de 1991, deben establecer directrices claras no sólo para la investigación sino también, es de esperar, para un programa de acción. En lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas en conjunto, la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebrará en el Brasil en 1992, podría constituir un hito importante.

## II

### Educación, capacitación y extensión

#### Capacitación del personal de los organismos:

4.14 Tras la celebración de la Conferencia Mundial, la prioridad inmediata consistió en dar a conocer al personal de la FAO el contenido de la CMRADR y sus repercusiones en las actividades de los departamentos. Una de las primeras actividades de preparación del terreno fue un programa de capacitación con materiales de lectura ("seminario de seguimiento sobre el desarrollo rural") que se sufragó con recursos adicionales al Programa Ordinario. En conjunto siguieron estos cursos 150 especialistas en la materia (lo que representa aproximadamente el 20 por ciento de los profesionales no administrativos de la Sede) de todas las direcciones

técnicas. Aunque resulta difícil evaluar la eficacia de esta capacitación, debido a otros factores que influyen en la divulgación de los conocimientos, es indudable que se puso un gran empeño en que se prestara en toda la organización atención a la CMRADR.

4.15 En estos últimos años los organismos han iniciado, uno tras otro, una formación interna sobre las cuestiones relacionadas con la diferencia entre los sexos. A ningún otro tema de fondo de la CMRADR se le ha prestado tanta atención en la capacitación del personal. Entre los principales organismos, el Banco Mundial y el PNUD han tomado la iniciativa, extendiendo la formación a un sector muy amplio de su personal. La FAO ha iniciado la capacitación del personal en cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos por medio de seminarios especiales, mientras que el PMA y el FIDA han incluido estas cuestiones en su capacitación general del personal durante cierto tiempo. La OIT y la ONUDI, en cambio, están todavía en la fase de planificación. Sin embargo, con algunas excepciones, en particular el Departamento de Montes de la FAO, parece existir una insuficiencia general de documentación de apoyo con respecto al análisis de las cuestiones en función del sexo. Los estudios monográficos que constituyen la base para la mayor parte de la capacitación en esta materia en el sistema de las Naciones Unidas han de complementarse con un material informativo más resumido y prácticas de orientación.

4.16 La capacitación del personal sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible ha sido muy escasa, aun cuando el PNUMA ha elaborado materiales para sus cursos de capacitación sobre el análisis económico de las cuestiones ambientales y la FAO ha organizado dos seminarios sobre la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente en 1989.

#### Otras actividades:

4.17 La UNESCO es el organismo encargado de la educación. Una de las principales prioridades de esa Organización en su actividad durante el último decenio consistió en promover el desarrollo y la renovación de la enseñanza primaria y en fomentar la eliminación total del analfabetismo, particularmente en las comunidades rurales. Su labor entraña la integración de la educación con el medio ambiente rural, las actitudes sociales y las necesidades de producción. Se presta particular atención a las necesidades de las mujeres rurales mediante la organización de cursos de capacitación, cursos de repaso y seminarios destinados a mejorar su situación y a darles la posibilidad de participar e integrarse en la vida nacional en todos sus aspectos. Se han organizado igualmente cursos de capacitación para diversos grupos de destinatarios con el fin de mejorar sus conocimientos técnicos. Las comisiones regionales estuvieron a la vanguardia en la realización de esos cursos de capacitación destinados a los pequeños agricultores, las mujeres, los analistas de las políticas, los planificadores, etc.

4.18 Todos los organismos y las comisiones regionales organizaron cursos regionales y nacionales para impartir conocimientos técnicos con el fin de promover la competencia de los funcionarios y la de los representantes de las ONG y de los grupos en la planificación y la ejecución. Si la capacitación en las instituciones distintas del organismo principal no

estuvo directamente influida por la CMRADR, ciertamente incluyó algunas de las prioridades de la Conferencia Mundial. Muchos de los materiales docentes utilizados en la capacitación proceden de estudios técnicos y proyectos pilotos y, por consiguiente, de las propias iniciativas catalizadoras de los organismos.

4.19 Por medio de debates con los gobiernos de los países miembros, los organismos iniciaron con eficacia la capacitación sobre temas que guardaban estrecha relación con la CMRADR. Además, algunas de estas iniciativas, como la capacitación de funcionarios locales y de distrito encargados de la salud, el alojamiento y el medio ambiente, combinaron los objetivos de la Conferencia Mundial y las tendencias más recientes hacia la descentralización. Existe asimismo un creciente interés por reforzar el sector privado mediante la capacitación para facilitar el desarrollo rural. Por ejemplo, la ONUDI ha reconocido las consecuencias del ajuste estructural y ha tratado de enseñar a los banqueros y a los "detentadores de recursos" del sector privado a evaluar las propuestas de inversiones en un nuevo contexto.

4.20 Lo que tiene particular interés es la preparación de nuevos materiales de capacitación que tienen en cuenta las prioridades de la CMRADR. Se han producido cambios visibles en tres esferas.

4.21 La primera es la incorporación de: i) las conclusiones de los proyectos experimentales que pusieron a prueba una amplia variedad de métodos de participación y ii) partes del sólido conjunto de documentos técnicos y estudios de síntesis a los materiales de enseñanza destinados a los institutos, las universidades, los servicios de extensión, las ONG, etc. Esto se aplica tanto a la enseñanza académica como extra académica. El empleo de estos materiales ha impulsado la tendencia hacia la capacitación multidisciplinaria. En una evaluación de sus actividades de capacitación del Programa Ordinario en 1987, en las que participaron 73 000 personas, la FAO señaló la mayor prioridad dada a los temas socioeconómicos en esta forma de transferencia de tecnología.

4.22 La segunda, y más reciente, innovación ha estado constituida por las adaptaciones de los programas de estudio a los cambios percibidos desde 1979 en la función de los extensionistas y los promotores locales. Este fue, por ejemplo, un tema de la consulta mundial de expertos sobre extensión agraria, organizada por la FAO en 1989. El mayor interés en las funciones económicas de la mujer ha inducido a procurar establecer una relación entre algunas partes de la economía doméstica con la documentación principal de extensión agrícola de maneras innovadoras. Otro ejemplo: la influencia de las tendencias a la liberalización de los mercados ha impulsado la "capacitación en materia de mercado" para los extensionistas agrícolas que trabajan con pequeños agricultores. Más recientemente la FAO ha preparado materiales sobre el desarrollo sostenible destinados a las ONG.

4.23 La tercera esfera de cambio está más estrictamente relacionada con la modalidad de la enseñanza y la capacitación de la población en general. Los organismos repiten comúnmente que los materiales deben ser útiles para las comunidades rurales si se quiere que las modalidades de participación den resultado. Esto incluye la traducción a los idiomas vernáculos y la incorporación de los conocimientos autóctonos locales. Estos cambios ya se han iniciado; verbigracia, en los materiales docentes relativos a los

programas de comercialización, crédito y asentamiento, destaca en especial la labor de la Subdirección de Medios de Comunicación Pro Desarrollo de la FAO cuyos proyectos de capacitación y otros proyectos de campo han abierto las puertas a una mayor participación de la población rural en la evaluación y el manejo de su situación.

4.24 Cabe considerar que han ejercido cierta influencia de base en esos cambios las instituciones financieras, el PNUD y el Banco Mundial. Estos dos últimos organismos están firmemente dedicados a mejorar la eficacia de los servicios de capacitación y extensión. El PNUD asigna una mayor función en la planificación de adquisición de conocimientos técnicos a las propias comunidades rurales. El Banco Mundial, fuente importante de fondos, ha establecido directrices muy concretas con respecto a sus préstamos para llevar a cabo iniciativas de extensión.

4.25 A pesar de estos logros, no se debe suponer que las iniciativas de seguimiento de la CMRADR en las actividades de capacitación son completas. En lo que al plano local se refiere existe una gran necesidad de mejoramientos y adaptaciones y es preciso perfeccionar la base de información de los materiales docentes con respecto a algunos de los principales puntos del Programa de Acción de la Conferencia Mundial (en particular las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos y el empleo rural no agrícola).

4.26 Cabe llegar a la conclusión de que ha habido un inmenso conjunto de actividades innovadoras y de promoción de los organismos en los campos de la educación, la capacitación y la extensión en apoyo de los objetivos de la CMRADR. La innovación única más importante ha sido la preparación de materiales de capacitación participativa. Sin embargo, la FAO, otros organismos y las comisiones regionales han tendido a seguir su propio camino. Existen, desde luego buenas razones para apoyar el desorden creativo y la superposición. Empero, la profusión de materiales docentes es tal que los usuarios, particularmente en el plano local, están a menudo en manos de los donantes o de los organismos de ejecución en lo que respecta a la elección de los materiales. Hace falta hallar un mecanismo para hacer corresponder la elección de los usuarios con la de los productores.

### III

#### Vigilancia y evaluación

4.27 En el capítulo VII se describe la labor auxiliar de dos grupos sucesivos sobre seguimiento y evaluación (S. y E.) en el Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural, el segundo de los cuales sigue en funcionamiento. La FAO asumió una firme función de promoción en lo que llegaría a ser un diálogo muy amplio sobre los indicadores socioeconómicos. Parte de su propio trabajo fue anterior a 1979. Sin embargo, a los tres años de la Conferencia, se habían iniciado estudios experimentales sobre la utilización de proyectos de listas de indicadores en más de 20 países y cuatro consultas regionales de expertos habían analizado sus resultados. Hubo a continuación muchos más proyectos pilotos, una reducción considerable de la lista, el establecimiento de marcos conceptuales, el perfeccionamiento y el establecimiento de prioridades de los indicadores y la determinación del conjunto de datos

conexos. Se publicaron varios documentos importantes. Muchos servicios de la FAO (encargados de las estadísticas, el desarrollo rural, el mercadeo y el crédito, la nutrición y las mujeres en la producción agrícola) hicieron una nueva aportación a este esfuerzo de promoción considerable. Los demás organismos formularon observaciones sobre diversos proyectos de los indicadores socioeconómicos gracias a su participación en el Grupo de Acción del CAC. Esta larga actividad culminó en 1988 con la publicación de directrices sobre los indicadores socioeconómicos para el seguimiento y la evaluación de la reforma agraria y el desarrollo rural, que fue acompañada de estudios técnicos e informes metodológicos sobre temas particulares como las mujeres, los trabajadores sin tierra y el desarrollo rural.

4.28 El equipo encargado del examen tuvo conocimiento de que esta publicación había resultado sumamente útil en los organismos que sabían de su existencia. No obstante, la labor realizada por la Dirección de Estadística y la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria de la FAO constituían un impulso a la reflexión más que una respuesta definitiva. Incluso en el marco de la FAO diferentes servicios estaban ideando sus propios enfoques y metodologías con respecto a sus actividades concretas.

4.29 Entre los temas abarcados cabe mencionar el análisis de los datos relativos a la explotación agrícola, los intermediarios financieros rurales, la nutrición, las mujeres en la agricultura y la información socioeconómica relativa a la pesca y la silvicultura. La tecnología de la computadora está facilitando la aplicación de sistemas de vigilancia que no habrían sido posibles antes de 1979. Con todo, la principal motivación parece ser la mayor prioridad que se da desde la CMRADR a la investigación y a las actividades locales teniendo debidamente en cuenta el contexto social que ello entraña.

4.30 Una consecuencia de todo ello es el nuevo interés que muestran varios organismos por el S. y E. participativos. Por ejemplo, el Banco Mundial está prestando una atención creciente a la participación en evaluaciones rurales rápidas. Un indicio del interés general en las actividades participativas de seguimiento y evaluación es la publicación por la RAPA de un manual al respecto para la capacitación de los trabajadores de campo, del que se ha publicado ahora su tercera edición y que está siendo traducido a dos idiomas asiáticos. El CDRIA y el IAT ya están aplicando el manual en la capacitación.

4.31 Todos los organismos de las Naciones Unidas realizan ahora proyectos de seguimiento y evaluación, la mayor parte de ellos utilizando procedimientos incorporados al proyecto. Una comisión regional sugirió que había llegado el momento de normalizar los conjuntos de indicadores establecidos de manera independiente para que pudieran utilizarse con fines de comparación.

4.32 Sin embargo, con respecto al decenio de 1990 se han de hacer tres observaciones finales. La primera se refiere a la insuficiente representación de ciertos temas entre los indicadores socioeconómicos. Estos se incluyen en el registro de la presencia de grupos de agricultores/trabajadores y de cooperativas, y las diferencias relacionadas con el sexo en las actividades agrícolas y no agrícolas. Los servicios competentes de la FAO, así como algunos otros organismos y las comisiones regionales, han afirmado que éstas son las principales esferas

de las actividades de seguimiento y evaluación en el decenio de 1990. Conviene mencionar en este contexto que el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) se está encargando del componente estadístico de un proyecto integrado financiado por el PNUD relativo al mejoramiento de la función de la mujer africana en la producción y dirección del sector no estructurado, que culminará con un manual para decisores políticos sobre la compilación estadística relativa a la mujer en el sector no estructurado. Las encuestas temporales y las encuestas de empresas se promueven con medio de medir la participación del sector no estructurado.

4.33 La segunda observación se refiere a la importancia de la vigilancia de los objetivos de la CMRADR a nivel macroeconómico, especialmente durante el período de ajuste económico. Existe el peligro de disponer de escasos o nulos informes de Africa y, en menor medida, de América Latina, donde los servicios estadísticos se han visto gravemente afectados por las restricciones fiscales. Otra fuente de datos es la elaboración desde 1988 de las dimensiones sociales del ajuste, en relación con los indicadores socioeconómicos, patrocinada por el Banco Mundial, el PNUD y el Banco Africano de Desarrollo. El Banco Mundial ha preparado documentos sobre la evaluación de las dimensiones sociales del ajuste en el Africa al Sur del Sahara. En 1990 se llevó a cabo una consulta técnica - FAO/Banco Mundial/Oficina de Estadística de las Naciones Unidas - sobre los indicadores socioeconómicos de la CMRADR, el proyecto de las dimensiones sociales del ajuste y los programas nacionales de capacitación para la realización de encuestas sobre los hogares, con miras a posibilitar la coordinación y armonización de los tres conjuntos de datos, especialmente a nivel nacional. Se formularon recomendaciones siguiendo estas líneas, entre otras cosas, sobre la armonización de los conceptos y la clasificación, el desglose de los datos por sexos y la sistematización de los datos sobre los alimentos, el consumo y la nutrición. Los frutos futuros de esta colaboración, en lo que respecta a la vigilancia de los elementos de la CMRADR, podrían ser muy sustanciosos. En un plano más general, el UNRISD está actualmente reevaluando la pertinencia de sus indicadores socioeconómicos para la vigilancia de las repercusiones del ajuste económico.

4.34 La tercera observación atañe a un tema que se corre el peligro de perder de vista. No siempre se utilizan con ese fin los datos microeconómicos recolectados con el entendimiento explícito de servir de base a las políticas macroeconómicas. Sirva de ejemplo el censo de la agricultura que recopila, entre otros, datos sobre el número y la distribución de las pequeñas explotaciones. El último análisis publicado de estos datos se refiere a 1980. La capacidad de reunión y análisis de los datos en algunos países y la restricción de los recursos en los organismos pueden obstaculizar la utilización de datos microeconómicos para la formación de políticas macroeconómicas. No obstante, si se llega a un acuerdo sobre la importancia de ese método, se deberían encontrar los medios de superar las dificultades.

4.35 Por último, conviene decir algo de la evaluación que hacen de sí mismos los organismos. Esas evaluaciones proporcionan información, no sólo para las actividades que contribuyen a mejorar su importancia, eficiencia y eficacia futuras, sino también para mejorar la calidad del asesoramiento que se presta a los países sobre la formulación de proyectos y programas. Los proyectos de campo están sometidos en general a evaluaciones

tripartitas. Los organismos principales se toman las evaluaciones muy en serio. Además, los organismos podrían evaluar muestras de los proyectos (o de las actividades del Programa Ordinario relacionadas con los proyectos de campo conexos), elegidos por temas. En la FAO esas evaluaciones se resumen cada dos años para sometérselas a la dirección a todos los niveles, con inclusión del nivel de dirección general de los programas de la FAO. Globalmente los organismos han hecho progresos considerables en el decenio de 1980 en la utilización más sistemática de evaluaciones, aunque éstas no estuvieran necesariamente relacionadas con el seguimiento de la CMRADR.

#### IV

#### Difusión de información y conclusiones

4.36 El fortalecimiento de los sistemas de información se considera que contribuye a proporcionar una base firme para la planificación del desarrollo y su aplicación. Existen dos cauces principales de difusión de información: la distribución de publicaciones y las reuniones.

4.37 Las publicaciones tienen una clara ventaja. Como son el resultado de una filtración pueden agrupar en forma resumida las reflexiones más atinadas y pertinentes que se están haciendo en los organismos de las Naciones Unidas. Todos los organismos publican los resultados de las investigaciones, las actividades de capacitación y de cooperación técnica periódicamente y los distribuyen ampliamente (a los gobiernos, los funcionarios de campo del PNUD, las instituciones de ayuda al desarrollo y a veces las ONG). No obstante, se afirma que también son de un gran valor las publicaciones regulares. Los boletines de información se consideran como un instrumento eficaz y están ganando popularidad.

4.38 En general se está de acuerdo en que la forma más eficaz de difundir información a un público más activo es la utilización de estudios técnicos como aportaciones de reuniones de trabajo y seminarios de nivel nacional o inferior. Las reuniones regionales no suelen atraer a participantes que apliquen después lo que han aprendido. Una forma particularmente positiva de reunión es la mesa redonda sobre un tema determinado de la CMRADR, para la que se redactan documentos técnicos especiales (a veces en forma de conclusiones resumidas de investigaciones). Por ejemplo, la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo fue el tema de una reunión de consulta interregional convocada por INSTRAW en cooperación con la Comisión de investigación sobre la mujer en la sociedad socialista de la Academia de Ciencias búlgara. Además de intercambiar experiencias, los participantes recomendaron políticas y programas para mejorar la capacidad de gestión, las técnicas de comercialización y el acceso al crédito de las mujeres.

4.39 Las oficinas regionales de la FAO y las comisiones económicas regionales desempeñan una función esencial en la difusión de documentación por conducto de sus amplias redes. Verbigracia, la RAPA transmite información a través de las redes sobre 20 temas especializados y la ORALC, sobre 22. Por intermedio de estas redes se organizan mesas redondas para técnicos y representantes de instituciones nacionales.

4.40 Se reconoce generalmente la necesidad de ampliar la recopilación de información y la difusión a los usuarios no oficiales, como las instituciones nacionales de investigación y las ONG. Donde ya existe esa red, los organismos pretenden que es preciso hacerla "más densa". No obstante, frecuentemente se mencionaron las restricciones financieras como el principal obstáculo para conseguirlo.

4.41 Lo que a menudo se pasa por alto es la importancia de difundir materiales entre los propios organismos de las Naciones Unidas. El equipo encargado del examen descubrió que cada organismo sabía relativamente poco de las investigaciones y las pruebas experimentales que están realizando, y frecuentemente han realizado en el pasado, los otros a pesar del foro que proporciona el Grupo de Acción del CAC sobre el Desarrollo Rural al que se presentan con regularidad informes sobre las actividades. Se señalaron asimismo casos de falta de este tipo de comunicación entre los departamentos del mismo organismo, en particular sobre las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos y la participación. Todo parece indicar que la multiplicación de las iniciativas de los organismos con respecto a las repercusiones del ajuste económico en estrategias concentradas en la pobreza están siguiendo el mismo camino.

4.42 Las actividades de los organismos en las esferas de la investigación, S. y E. y capacitación contribuían, de diversa manera, a promover las prioridades implícitas en el Programa de Acción de la CMRADR. Se han señalado las deficiencias y omisiones siempre que ha sido oportuno. Lo que es más importante, los organismos iniciaron estrategias de desarrollo orientadas hacia los pobres en los países en desarrollo. Esto es lo que determinaría el éxito o el fracaso de los organismos en la tarea de reducir la pobreza rural.

## CAPITULO V

### ACTIVIDADES EN APOYO DE LOS PROGRAMAS ESTATALES

5.1 Los programas de campo durante el decenio de 1980 parecen como un amplio lote de experimentos que gradualmente se transforman en formas asentadas de asistencia técnica. Lo que una vez eran manifiestamente proyectos experimentales convenidos por los gobiernos de los países miembros fueron aumentando paulatinamente debido a peticiones oficiales de asesoramiento o capacitación para la formulación de proyectos de base análoga. En consecuencia, cada vez más los programas de campo de los organismos y el asesoramiento que prestaban a los gobiernos en materia de políticas fueron adoptando los elementos de un enfoque basado en la CMRADR, como resultaba muy evidente en sus proyectos pilotos del decenio de 1980. En el presente capítulo se examinan esos esfuerzos con relación a cuatro componentes principales del Programa de Acción para los países de la CMRADR: i) acceso a los recursos; ii) desarrollo institucional; iii) cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos, y iv) el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

#### I

#### Acceso a los recursos

##### Acceso a la tierra:

5.2 La aportación de los organismos internacionales al mejoramiento del acceso a la tierra y al agua abarca dos aspectos. El primero es la asistencia técnica que se presta para mejorar y conservar la tierra y los recursos hídricos con el fin de que se agrande la superficie de tierras agrícolas productivas. El segundo consiste en idear unas condiciones más equitativas de acceso de la comunidad por medio de reformas agrarias y del sistema de tenencia, formas de asociaciones de usuarios del agua, etc. La FAO es el organismo técnico más importante con relación a estas cuestiones y es el depositario de conocimientos técnicos institucionales sobre la legislación sobre la tierra y sobre los modelos de cooperación local en la explotación del agua. Sus esfuerzos se concentran en el pequeño agricultor.

5.3 La CMRADR ha producido el efecto de modificar el enfoque con respecto a las mejoras de la tierra. En lugar de realizar actividades de campo determinadas desde el punto de vista técnico, las prioridades de los agricultores se incorporan ahora después de procederse a un examen participativo. La labor de la FAO con respecto a los estudios de los suelos, la evaluación de la tierra y la planificación del uso de la tierra ha ayudado a los gobiernos de los países miembros a preparar reformas del sistema de tenencia de la tierra así como colonizaciones de tierras. La FAO apoya igualmente los planes de ordenación del agua basados en grupos de pequeños agricultores.

5.4 Desde 1979 se han realizado varios proyectos en todas las regiones sobre el análisis de la tenencia de la tierra, la reforma agraria y los programas de colonización agrícola. Entre éstos cabe mencionar la asistencia prestada a los gobiernos en la preparación de proyectos globales de reforma agraria, el asesoramiento sobre políticas agrarias, los proyectos de colonización agrícola, así como la asistencia con respecto a la tenencia de la tierra y al establecimiento de catastros. Los estudios técnicos sobre la dinámica de la tenencia de la tierra, la evolución del fenómeno del campesinado sin tierra y la ordenación de los recursos de tierras, a que se ha hecho referencia en el capítulo IV, constituían un acervo de información básica para gobiernos deseosos de mejorar el acceso equitativo de sus poblaciones a la tierra y al agua.

5.5 Al desviarse en Asia y América Latina el interés por la redistribución de la tierra hacia el mejoramiento de las condiciones de tenencia, y con la prioridad dada en Africa a la protección de una adaptación adecuada de la tenencia consuetudinaria, se ha producido una modificación en el tipo de solicitudes de servicios jurídicos. Muchas nuevas peticiones guardan relación con la adaptación de la situación jurídica de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra a los sistemas orientados hacia el mercado. Normalmente se facilita asesoramiento sobre un conjunto de opciones. Tiene particular interés la incorporación a esta clase de asistencia del concepto de la evolución por etapas de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. Esto permite disponer de tiempo para establecer una base de defensa y jurídica para la tenencia de tierras por mujeres. Recientemente la FAO ha emprendido algunos estudios para examinar la repercusión del derecho en el acceso de las mujeres a los recursos. No obstante, la cuestión del acceso de las mujeres a los factores fijos de producción requiere un fuerte apoyo de los gobiernos para que la asistencia técnica de los organismos produzca un impacto.

#### **Acceso a los factores variables de producción:**

5.6 La FAO, organismo principal relacionado con la CMRADR, se ocupa desde hace tiempo de los sistemas de entrega de insumos agrícolas y de prestación de servicios de crédito y comercialización. El éxito de las reformas agrarias, o la sostenibilidad de la redistribución de la tierra, depende fundamentalmente de que se facilite un acceso equitativo a los insumos variables. La CMRADR reforzó este mensaje en el contexto de la reducción de la pobreza e insistiendo en la importancia de los mecanismos participativos para mejorar el acceso. Las tendencias a la liberalización del mercado en el decenio de 1980 implicaban que pequeños grupos de productores locales tendrían que tratar con nuevas fuentes de insumos y servicios y que habría que reforzar los sistemas de suministro correspondientes.

5.7 La FAO está contribuyendo, especialmente en América Latina, mediante la constitución de redes y la capacitación, a la realización de experimentos innovadores con respecto a la administración de grandes cooperativas asentadas que contribuyen a crear pequeñas asociaciones de productores homogéneos. En Africa se han hecho menos experimentos con nuevas formas de cooperativas. El programa de cooperativas de la FAO se está aplicando en varios países de todas las regiones con formas y modalidades que deben garantizar que una parte mayor del valor añadido

vaya a parar a los productores. En los proyectos de campo realizados por servicios de la FAO cuya labor guarda relación con la determinación de formas mejores de entregar los insumos y de prestar servicios a los pequeños agricultores, normalmente se están aplicando ahora métodos de participación popular.

5.8 El reconocimiento de la importancia de facilitar el acceso a los mercados de insumos y servicios para cualquier estrategia de reducción de la pobreza es general en los órganos internacionales. Gran parte de los programas de campo de otros organismos en esta esfera guardan relación con innovaciones en la ampliación y extensión de la red de instituciones a nivel local mediante métodos participativos, en forma muy parecida a lo que está haciendo la FAO. El FIDA y el PNUD prestan un firme apoyo a los métodos participativos para mejorar el acceso a los mecanismos de suministro de insumos. La OIT lo hace por conducto de su programa de cooperativas y todas las demás formas de asociaciones de trabajadores. El programa substancial de la OIT sobre cooperativas está ahora dedicado en gran parte a ayudar a las cooperativas establecidas a que sean independientes y autónomas dentro del marco de la nueva orientación hacia el mercado de las economías en lugar de ser simples cauces para diversos grados de estatismo.

5.9 En muchos casos los proyectos de investigación pilotos han estado influidos por las tendencias hacia la privatización de los servicios, lo que muestra que se reconoce la creciente importancia de facilitar el acceso al mercado. Se consiguieron algunos progresos en esta esfera en unos cuantos países (por ejemplo, Guinea y Benin) en los que la FAO y el Banco Mundial cooperaron para prestar asistencia al gobierno en la descentralización y la "liberación" de los servicios públicos. Sin embargo, no es evidente que el organismo principal relacionado con la CMRADR haya dado plenamente entrada a la privatización en sus programas de campo.

5.10 En todos los subsectores de la economía rural existe un insumo que es único en el sentido de que facilita el acceso a otros: el crédito. Sería difícil hallar un solo organismo de las Naciones Unidas que no participe en proyectos de cooperación técnica para poner a prueba planes innovadores. El Banco Mundial ha destinado constantemente del 15 al 17 por ciento de sus préstamos agrícolas totales a proyectos de crédito agrícola, sea por separado o como componentes de proyectos de otros subsectores. El FIDA cuenta con planes de crédito como el elemento esencial de la mayor parte de sus proyectos. La OIT administra planes de crédito en 40 países destinados a actividades rurales no agrícolas. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (CNUAH) está concentrándose principalmente en la movilización de fondos rotatorios y en condiciones para atraer los ahorros de los clientes. La propia FAO tiene numerosos planes de crédito para la agricultura y otras actividades que producen ingresos. Las comisiones regionales participan en programas de capacitación destinados a instituciones bancarias rurales para mejorar los servicios que se prestan a grupos de bajos ingresos.

5.11 Durante el decenio de 1980 hubo una profusión de proyectos de crédito experimentales en todas las regiones. En este proceso el Banco Grameen ha pasado a ser uno de los ejemplos más famosos de mecanismos de concesión de créditos orientados hacia los pobres. Entre los organismos, el FIDA contribuyó mucho a distribuir por todo el mundo la semilla de este

experimento iniciado en Bangladesh. Ha habido numerosas adaptaciones locales. Estas son, desde luego, inseparables de las adaptaciones del proceso participativo de organización de pequeños grupos homogéneos de prestatarios.

5.12 Estas innovaciones en la concesión de crédito han de recorrer un largo camino antes de que pueda considerarse que contribuyen a reducir la pobreza a escala mundial. Lo que parece que falta es un mecanismo para hacer una evaluación, sacar las consecuencias de la experiencia con respecto al crédito en todo el sistema de las Naciones Unidas y extraer y difundir las conclusiones. La eficacia en función de los costos de los diversos proyectos de crédito y su capacidad para movilizar recursos ha de demostrarse claramente antes de que se repitan masivamente.

#### **Aceso al empleo rural no agrícola:**

5.13 La OIT es el organismo principal en lo que respecta al empleo de todo tipo. Su enfoque de las cuestiones del empleo rural ha consistido en abarcar a todos los subsectores. Por ejemplo, considera que el empleo rural está estrechamente relacionado con la supervivencia de las explotaciones agrícolas pequeñas de base familiar. La conclusión hoy respecto de Asia es que con el aumento del campesinado sin tierra durante la última década, la estrategia adecuada para esa región es el crecimiento agrícola unido a la industrialización en pequeña escala. Esa concepción se está extendiendo también a otras regiones del mundo con el apoyo activo, entre otros, de las comisiones regionales. La CESPAP, por ejemplo, realizó, conjuntamente con la OIT, el proyecto de promoción del empleo no agrícola entre los trabajadores rurales de Asia.

5.14 El Programa de Cooperación Técnica de la OIT abarca diferentes tipos de promoción del empleo rural. Está respaldado por investigaciones sobre: i) las vinculaciones entre agricultura e industria rural y ii) las tecnologías apropiadas. Las actividades de campo que vinculan la agricultura al empleo no agrícola están ejemplificadas en el Programa Especial de Obras Públicas. Aunque el objetivo principal es la creación de empleo, hay otros objetivos como la expansión de la producción agropecuaria y la capacidad de comercialización mediante la construcción de infraestructuras físicas. Invierte asimismo en recursos humanos mediante la creación de una infraestructura del sector social, destinada a mejorar las condiciones de vida y a proteger el medio ambiente. El subprograma relativo a varias pequeñas industrias y al empleo no agrícola incluye investigaciones y difusión de información sobre tecnologías apropiadas. La cooperación técnica que se lleva a cabo con arreglo a este subprograma incluye diversas actividades que producen ingresos. Un aspecto importante de todo el programa es la promoción de procedimientos que requieren gran densidad de trabajo.

5.15 La concepción global de la promoción del empleo rural de la OIT consiste en utilizar el empleo a corto plazo para crear las condiciones de un empleo a largo plazo. No obstante, esta concepción no descansa exclusivamente en la economía. También se están tomando iniciativas relativas a las cooperativas y las organizaciones de trabajadores, la educación de los trabajadores y la capacitación y el perfeccionamiento de los recursos humanos para fomentar las condiciones correctas para un empleo eficaz.

5.16 La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) es el organismo encargado de desempeñar la función central y de asumir la responsabilidad del examen y de la promoción de la coordinación de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo industrial (no agrícola). Independientemente de la dimensión y emplazamiento de las empresas industriales, la ONUDI ha venido promoviendo las industrias que utilizan materiales producidos por la economía rural y que fabrican mercancías que son utilizadas por la economía rural. Las pequeñas empresas industriales rurales son promovidas por la ONUDI con el fin de: i) mejorar el entorno empresarial; ii) mejorar la capacidad nacional de infraestructura institucional; iii) crear una alternativa no agrícola, empleo suplementario y complementario y oportunidades para obtener ingresos en las zonas rurales; y iv) introducir y mejorar las competencias empresariales, gerenciales y técnicas industriales en apoyo del fomento de la pequeña industria rural.

5.17 Aunque el empleo rural no agrícola corresponde al ámbito de competencia de la OIT, la FAO tiene un interés estrechamente relacionado en que se vincule el empleo en actividades de producción primaria con el de las actividades fuera de este sector. El objetivo de buscar soluciones a la reducción de la pobreza impone a la FAO la obligación de evaluar en qué medida los cambios en la disponibilidad de tierras, la tecnología agrícola y las disposiciones relacionadas con la tenencia estaban absorbiendo o reduciendo la mano de obra excedente en los subsectores de productos primarios de la agricultura, la ganadería y la pesca.

5.18 El gran programa de investigaciones que la FAO organizó como seguimiento de la CMRADR incluía estudios que se referían, efectivamente, a la pobreza y a las estrategias de supervivencia de los pobres. Esos estudios obtuvieron información sobre diversas posibilidades de ganarse el sustento. Al aumentar las relaciones hombre-tierra, hicieron su aparición diversos grados de campesinados sin tierra, lo que indujo a un gran segmento de los pobres rurales a compaginar las actividades agrícolas y no agrícolas. Algunos análisis preliminares de los recientes estudios de la FAO indican una tendencia en todas las regiones a seguir dedicando "una mayor proporción del tiempo total a la agricultura, pero a un aumento de la parte de los ingresos procedentes de trabajos no agrícolas".

5.19 Todo esto tuvo grandes repercusiones en las estrategias de reducción de la pobreza del decenio de 1990. La principal es la necesidad de una planificación intersectorial (y por consiguiente interministerial) de los medios de vida rurales. Al mismo tiempo las reformas políticas en la dirección de la liberalización del mercado están alterando las rentabilidades relativas. Los gobiernos necesitan una base de información y analítica para poder actuar. Se sabe que los pequeños agricultores están participando en actividades no agrícolas. Lo que no está todavía claro es por qué no quieren dejar totalmente la agricultura. Esto no se explica con la hipótesis común de que la agricultura es una actividad necesariamente de escaso rendimiento pero segura que sirve de garantía a actividades no agrícolas más arriesgadas, pero de mayor rendimiento. La agricultura en pequeña escala (y el pastoreo) eran actividades sumamente arriesgadas en el decenio de 1980. Es preciso profundizar mucho más en la investigación para efectuar un análisis adecuado, entre otros aspectos de la composición

por sexos del trabajo doméstico y del conjunto de activos que producen ingresos. Con todo, no parece que en ningún órgano del sistema de las Naciones Unidas se preste asistencia para este tipo de investigaciones a nivel nacional.

5.20 La FAO ha resumido los estudios que ha realizado como parte de su seguimiento de la CMRADR, con inclusión de las cuestiones del empleo no agrícola. Sin embargo, como la FAO no tiene un mandato concreto en esta esfera, su programa no constituye una base para responder a las solicitudes de los gobiernos de los países miembros de proyectos o de asesoramiento en materia de políticas sobre este aspecto del desarrollo rural. Un obstáculo es que la FAO trata con los ministerios de agricultura y los objetivos del empleo rural sólo en parte incumben a su ámbito de competencia.

5.21 Debido a su interés principal en suministrar crédito a los pequeños productores, el FIDA apoya muchas actividades que producen ingresos no agrícolas, particularmente las que utilizan materiales locales y abastecen a los mercados locales. La ONUDI está en una fase de fortalecimiento de su respuesta integrada con la movilización de servicios interdisciplinarios como la realización de estudios, la organización de reuniones, los servicios de información técnica, las actividades de cooperación técnica y la promoción de las inversiones, para impulsar la contribución industrial al desarrollo rural. Esa organización ha sido contactada por el PNUD y el Banco Mundial para afianzar las instituciones distintas de las organizaciones de desarrollo de la pequeña industria, incluidas las instituciones del sector privado. El Centro de Comercio Internacional (CCI) está reforzando la capacidad nacional para hallar mercados de exportación para los productos rurales.

5.22 Es razonable suponer que las reformas económicas nacionales están modificando las posibilidades de empleo rural. Naturalmente los gobiernos de los países miembros confían en que las reformas políticas crearán nuevas posibilidades de reforzar en ambas direcciones los vínculos entre la agricultura y el sector no agrícola. Sin embargo, es difícil llegar a saber si el sistema de las Naciones Unidas está dispuesto a prestar asesoramiento sobre políticas para aumentar al máximo las nuevas ventajas. Se está prestando más atención a las dimensiones sociales del ajuste. Parte de esa atención, por lo menos en lo que respecta al Banco Mundial y al PNUD, contribuirá a la creación de empleo, pero es probable que, primeramente, agrupe actividades para aumentar la infraestructura física y social de apoyo a la producción.

5.23 El empleo no agrícola en el contexto del desarrollo sostenible exige asimismo una atención que hasta ahora no está recibiendo. No basta con pensar sólo en la agricultura sostenible. En realidad, para que las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible se puedan percibir claramente hace falta que se consideren al unísono el empleo agrícola y el empleo no agrícola.

II

Desarrollo institucional

**Perfeccionamiento de los recursos humanos:**

5.24 La CMRADR respaldó implícitamente la opinión de que el perfeccionamiento de los recursos humanos era esencial no sólo como medio para alcanzar el bienestar humano en sí, sino también para promover la calidad de los conocimientos humanos y de las energías dedicadas a la agricultura y al desarrollo rural y velar por que los pueblos desarrollen su pleno potencial para participar con eficacia en los procesos de adopción de decisiones que influyen en ellos. Por este motivo, la CMRADR pidió a los gobiernos que proporcionaran los servicios públicos y de otra índole necesarios para un desarrollo humano equilibrado. El paso a las economías orientadas hacia el mercado ha supuesto desafíos y oportunidades para el perfeccionamiento de los desarrollos humanos.

5.25 En el capítulo IV se hacen amplios comentarios sobre los programas catalizadores de educación, capacitación y extensión de los organismos que se transformaron en numerosos proyectos nacionales. Los programas de estudio han cambiado y los grupos destinatarios están más en armonía con las prioridades de la CMRADR. La UNESCO, principal organismo encargado de la educación, ha desarrollado una vasta labor siguiendo estas líneas para reforzar la aportación de la educación al desarrollo rural. Se ha establecido una amplia variedad de proyectos nacionales a partir de esos programas que demuestran la existencia de diferentes modalidades de adquisición de los conocimientos requeridos y de los mecanismos para impartirlos. Como influencia directa de la CMRADR, los proyectos de campo y de asesoramiento en materia de extensión y capacitación agrícolas de la FAO dan una fuerte prioridad al perfeccionamiento de los recursos humanos, con inclusión del aumento de la participación de las mujeres y de los jóvenes rurales y de la integración de los factores demográficos en este programa, al que presta apoyo la Subdirección de Medios de Comunicación en pro del Desarrollo, que utiliza metodologías audiovisuales poco costosas para mejorar las actividades de capacitación y de enseñanza.

5.26 La importancia de la salud y la nutrición para el perfeccionamiento de los recursos humanos está demostrada por el hecho de que las organizaciones de trabajadores rurales consideran el mejoramiento de la salud, junto con los servicios de educación, como uno de sus primeros objetivos. La OMS es el organismo encargado de estas cuestiones. En el decenio de 1980 aportó materiales de capacitación y orientación para reforzar las tendencias a la descentralización de la atención primaria de salud. Muchas de esas actividades se basan ahora en la comunidad y el programa de campo de la OMS incluye una considerable ayuda a los países para que establezcan planes y sistemas de ejecución, particularmente para llegar a la "periferia vulnerable". En este terreno hay una gran cooperación con las ONG. En sus actividades de capacitación y de creación de infraestructuras el PMA ayuda a moderar el hambre inmediata y a invertir en su reducción sostenible. El tipo de proyectos a los que presta apoyo contribuye a abordar los problemas de la población de bajos ingresos, los países deficitarios en alimentos y dentro de éstos la situación de grupos concretos. Proporciona un fuerte apoyo a los trabajadores sin tierra, a los niños que asisten a las escuelas de enseñanza primaria, a las mujeres embarazadas, a las madres lactantes y a

los niños insuficientemente alimentados. Promueve igualmente el uso eficaz de las instalaciones sanitarias y docentes aportando incentivos para la asistencia regular a las clínicas y escuelas. La Dirección de Política Alimentaria y Nutrición de la FAO ha facilitado asistencia técnica y ha preparado materiales de capacitación para directores de programas de alimentación colectiva, con inclusión de los del PMA, mejorando de esa manera la eficacia de la entrega, la distribución, el almacenamiento y el consumo de alimentos.

5.27 Por otro lado, es posible lograr una mejor disponibilidad de alimentos gracias a las políticas de seguridad alimentaria. La FAO considera que sus múltiples proyectos de prevención de las pérdidas de alimentos mejoran la seguridad alimentaria de los hogares. Por conducto de su Dirección de Productos Básicos y Comercio, mantiene una fuerte función de asesoramiento en materia de políticas de seguridad alimentaria que influyen en la suficiencia y estabilidad de los suministros así como en el acceso de los hogares pobres.

5.28 La FAO ha hecho una contribución específica a los indicadores de vigilancia de la nutrición. Está elaborando un interesante plan de vigilancia del estado nutricional de la comunidad por medio de las escuelas y ha elaborado directrices y manuales para incorporar las cuestiones relacionadas con los alimentos y la nutrición a la planificación del desarrollo rural. La OMS utiliza un sistema más sencillo por medio de dirigentes de la comunidad. Está actualmente capacitando a personal de los ministerios de agricultura y de los departamentos de estadística en la vigilancia y en técnicas de alerta. Verifica también una selección de propuestas de proyectos de asistencia técnica en lo que respecta a sus repercusiones nutricionales, pero no cuenta con recursos para controlar todas las propuestas.

5.29 El CNUAH ha establecido un enfoque con respecto al alojamiento basado en el supuesto de que la vivienda no es suministrada por el Estado, sino que es un bien de consumo como cualquier otro y que, por lo tanto, su demanda contribuye a la producción y al empleo rurales. En la práctica esto significa la movilización de fondos para sufragar el gasto individual más importante y el mejoramiento de las actividades de construcción del sector no estructurado. Las comisiones regionales llevan a cabo numerosas actividades en el marco del programa de planificación de los centros rurales y la colonización agrícola.

#### La participación popular y las instituciones:

5.30 La OIT, con su extraordinaria labor con las organizaciones de trabajadores y cooperativas rurales desempeña un papel trascendental en la promoción de la participación popular. En su labor ha asignado siempre un papel central a la participación popular, pese al cambio que se ha producido en el contexto del desarrollo. Las actividades en el sector de las organizaciones de trabajadores rurales abarcan desde los estudios de campo nacionales y servicios de asesoramiento y de exploración hasta la capacitación y los seminarios multinacionales. El programa cooperativo de la OIT tiene una nueva dimensión en el desarrollo participativo de las "precooperativas". Una aplicación que ha dado un gran resultado ha sido el establecimiento, con el PMA, de bancos de cereales de aldea en Africa. Por ejemplo, después de haber constatado el éxito demostrado por 100 bancos de

cereales en su país, el Gobierno del Senegal amplió el programa a 600 más otros que están en tramitación. La FAO ha tenido también éxito con un programa de bancos de cereales en el Sahel. Algunas de las comisiones regionales, en particular la CEPAL, han hecho aportaciones importantes al desarrollo de cooperativas en sus zonas respectivas.

5.31 En la FAO, la participación popular y las organizaciones de base están convirtiéndose en temas centrales en muchas actividades y esos temas se tienen ahora regularmente en cuenta al evaluar los documentos de los proyectos y al formular proyectos de inversión. El programa general de promoción de la participación popular de la FAO con apoyo de Suecia, 1981-86, dio origen a 18 misiones de formulación/identificación de proyectos, 21 misiones de apoyo técnico y varios proyectos de campo de promoción de la participación popular. De más de 30 proyectos identificados, 13 obtuvieron financiación. Los fondos iniciales facilitados por Suecia, que ascendían a 650 000 dólares, indujeron a otros donantes a prestar apoyo para proyectos de campo por un total de más de 3,4 millones de dólares. Actualmente el apoyo a los proyectos de promoción de la participación popular procede de los Gobiernos de los Países Bajos y de Italia.

5.32 No obstante, las prácticas de participación se aplican ahora, en diversas formas, en todas las direcciones técnicas de la FAO. Sin embargo, la participación se ha utilizado asimismo en la constitución de grupos con respecto a las actividades no agrícolas que aportan ingresos y a la participación de las mujeres directamente. El "programa sobre la contribución forestal al desarrollo de las comunidades locales" del Departamento de Montes ha desempeñado un papel destacado en el establecimiento de métodos participativos. Por otro lado, en los Departamentos de Montes y de Pesca y en los servicios cuyo trabajo guarda relación con instituciones por medio de las cuales se entregan los insumos y se prestan servicios a los agricultores, los métodos de participación popular han pasado igualmente a ser de rigor. Muchos organismos de las Naciones Unidas, entre ellos las oficinas regionales, promueven la participación popular como parte de la planificación nacional.

5.33 Las instituciones financieras han hecho gran hincapié en los métodos participativos de incorporación de los pobres al proceso de desarrollo. Han sentado también un ejemplo, especialmente el PNUD, en el sistema de las Naciones Unidas de hacer participar a las ONG en este método. El PNUD y el FIDA, por lo menos, hacen participar a las ONG en las etapas de identificación y ejecución de los proyectos. El Banco mundial ha ido más lejos, utilizando personal destacado de las ONG en su región de África para proporcionar apoyo técnico a proyectos del Banco destinados a promover y a reforzar las asociaciones de agricultores. Las formas "de asociación" pueden extenderse a la subcontratación de proyectos a las ONG. La OMS, por ejemplo, tiene establecida alguna forma de relación oficial con 200 a 300 ONG. Entre otros organismos, el FNUAP ha hecho decididos y constantes esfuerzos por llevar a su redil a las ONG.

5.34 Una de las formas de participación más interesantes, muy patente en los programas de la FAO y de la OIT, que ha surgido de proyectos de países es la promoción de "componentes primarios y homogéneos" cuya fuerza puede aumentar por medio de una forma de federación con una unidad mayor: una cooperativa, una asociación de agricultores o un sindicato de trabajadores rurales. La participación se ha transformado, en consecuencia, no sólo en

una cuestión de movilizar a la población para indicar claramente la evaluación de sus otras necesidades y participar en la planificación y ejecución, sino también en facilitar la creación de instituciones y dándoles la posibilidad de representar a nivel local los intereses de la población más allá de la duración de un proyecto.

5.35 Algunos de los proyectos nacionales de promoción de la participación popular de la FAO se están ahora utilizando para poner a prueba la vigilancia y evaluación participativas. Se recurrirá a personal de campo experimentado para realizar actividades especiales de capacitación en otros proyectos. El Banco Mundial ha decidido también que los beneficiarios participen en el diseño de los proyectos en la etapa de su valoración previa (examen anterior a la ejecución), como se especifica en una de sus directrices operacionales.

5.36 Se debe admitir que los gobiernos de algunos países miembros no saben con seguridad dónde lleva este enfoque en lo que respecta a la política nacional. Una cosa es movilizar a la población para que haga algo que está de acuerdo con las intenciones del gobierno, pero es algo muy distinto dejar a la zaga a un grupo organizado que tiene unas ideas y un programa propios. Los organismos están muy conscientes de este problema y tratan de hacer participar a los gobiernos de los Estados miembros en la ejecución de pequeños proyectos de participación con el objetivo final de promover las estrategias que deben apoyar las iniciativas participativas de desarrollo rural. La forma más prometedora de realizarlo consiste en estimular un diálogo entre los gobiernos y las ONG. El PNUD está tomando la iniciativa a este respecto, pero varios organismos así como las comisiones regionales están incorporándose a esta esfera. Además, varios organismos, el Centro de Desarrollo Rural Integrado para Asia y el Pacífico (CIRDAP) y por lo menos una comisión regional están capacitando al personal de las ONG en los métodos participativos. La FAO organizó un seminario para ONG asiáticas con el fin de intercambiar información y criterios. La función de las ONG del primer mundo en el fortalecimiento de las ONG del tercer mundo no debe olvidarse. Tampoco debe olvidarse su influencia en las estrategias de los organismos de las Naciones Unidas relativas a la participación de las poblaciones locales y al apoyo que prestan a éstas los donantes.

5.37 No obstante, existen otros problemas que hacen pensar en que el futuro de la participación popular no está todavía garantizado. El lanzamiento de proyectos de participación adecuadamente dirigidos es caro y el tiempo de espera necesario para preparar a la población local (normalmente se calcula que es de tres años) puede producir un efecto negativo en los potenciales donantes. Es asimismo un terreno que se presta a que los puristas pretendan hacer afinadas graduaciones de las diferencias entre sus propios métodos y los de otros. Sin algún medio de hacer un recuento y de renovar la función de defensa existe el peligro de que los organismos, al igual que los donantes, se cansen de seguir instalados en el decenio de 1990. Y esto en un momento en que el desarrollo sostenible exigirá a los que buscan un medio de vida en las zonas rurales que encuentren algún modus vivendi con su medio físico, y en que se seguirá promoviendo la liberalización del mercado, no siempre favorable para los pobres. El sistema de las Naciones Unidas y los donantes tienen que preguntarse seriamente "si no se puede seguir un camino participativo hacia adelante, ¿qué se puede, de una manera realista, hacer?".

5.38 La FAO está actualmente estableciendo un plan de acción para la participación popular. El Consejo de la FAO, reunido en junio de 1989, pidió que se elaborara este plan para ser examinado por el Consejo de la FAO en junio y por la Conferencia en noviembre de 1991.

**Fortalecimiento de las capacidades nacionales de gestión del desarrollo:**

5.39 Entre las actividades en esta esfera cabe mencionar las consultas nacionales y regionales, las reuniones de expertos y las misiones de asesoramiento de carácter sectorial o más específico. En lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas en general esas actividades no se concentran necesariamente en los principios de la CMRADR, aunque sí muestran interés por los pobres rurales y los temas de las reuniones reflejaban gran parte del Programa de Acción de la CMRADR. La principal iniciativa de la FAO con respecto a la orientación de las ideas de los gobiernos de los Estados miembros sobre la planificación después de 1979 consistió en organizar 16 consultas regionales intergubernamentales sobre el seguimiento entre 1979 y 1989, con el objetivo expreso de proporcionar directrices para el establecimiento de programas nacionales de acción. Por lo menos los primeros estaban destinados a definir las actividades complementarias inmediatas y a prestar asistencia en la formulación de políticas nacionales. Reuniones posteriores han tenido programas más concretos relacionados con las prioridades regionales.

5.40 Las mesas redondas y las consultas de expertos, habitualmente realizadas por temas, son particularmente útiles para influir en los funcionarios nacionales de categoría superior y esos instrumentos son utilizados ampliamente por los organismos. Por ejemplo, la FAO ha organizado 19 de esas reuniones, de ámbito regional, sobre temas que incluyen la tenencia de la tierra, el campesinado sin tierra, indicadores de vigilancia, estrategias para reducir la pobreza y extensión agrícola. Las misiones interinstitucionales sobre políticas relacionadas con la CMRADR prestan asistencia a los países en la formulación de políticas y estrategias orientadas hacia los pobres de las zonas rurales (véase el capítulo VII). Existen asimismo misiones de asesoramiento en materia de políticas que cada organismo envía a los países que lo solicitan. La labor del Consejo Mundial de la Alimentación en la esfera de las estrategias alimenticias podría mencionarse a este respecto. En 1989 el CMA elaboró el concepto básico de las estrategias alimenticias en una serie de consultas regionales con países en desarrollo y desarrollados. Esa actividad se llevó a cabo en la primera parte del decenio de 1980 y ha ido seguida de exámenes regionales periódicos.

5.41 No obstante, son las misiones de asesoramiento en materia de políticas las que más se acercan a la asistencia directa en la formulación de políticas y planes. Por lo menos las de los tres organismos principales (la FAO, el Banco Mundial y el PNUD) se realizan ahora teniendo en cuenta el ajuste estructural. Gracias a esos esfuerzos, la FAO ha establecido una relación de trabajo más estrecha con el Banco Mundial. Sin embargo, todos los organismos principales participan en muchas de estas misiones de asesoramiento sobre políticas, así como en sus actividades habituales de programación por países en las que se ha pasado a dar más prioridad a los pobres. Por ejemplo, la FAO ha llevado a cabo numerosas misiones en el sector agrícola y subsectoriales orientadas a la creación de instituciones en forma de análisis de proyectos y políticas, planificación, vigilancia y

reorganización institucional. Parte del apoyo de la FAO al fortalecimiento de las instituciones de crédito y comercialización se aportó en el marco de las políticas de liberalización del mercado. En particular, el plan de asistencia para la seguridad alimentaria está destinado a proporcionar asistencia a los países para la preparación de programas globales nacionales de seguridad alimentaria. El Banco Mundial tiene su propia prioridad. Sus misiones sectoriales y subsectoriales evalúan la coherencia de las políticas macroeconómicas con las estrategias de desarrollo con miras a facilitar préstamos sectoriales. El Banco efectúa asimismo actividades de planificación conjuntas. Dada la reciente importancia que se atribuye en los programas del Banco a la reducción de la pobreza, esas misiones podrían utilizarse como instrumentos importantes para reforzar la ordenación del desarrollo orientado hacia los pobres. A este respecto, cabe mencionar los amplios esfuerzos realizados por el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DTCD) por fomentar la capacidad nacional con el fin de que se proyecten y administren con más eficacia las deudas nacionales, las inversiones del sector público, la ayuda exterior, el desarrollo comunitario/local, el desarrollo social, etc. El Departamento cuenta con una dependencia de asesoramiento en materia de planificación del desarrollo que proporciona servicios de asesoramiento a los gobiernos.

5.42 Los organismos aportan también un considerable apoyo para el fortalecimiento de la capacidad nacional de S. y E.

### III

#### Cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos

5.43 Los programas relativos a la mujer en el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas fueron fuertemente influenciados por el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y las estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer de 1985. Ello se deberá tener en cuenta al leer los párrafos siguientes.

5.44 Todas las formas de actividades de asistencia técnica, aunque no todas las actividades selectivas de asistencia técnica, se han utilizado para abordar las dificultades particulares de las mujeres para su integración en la agricultura y el desarrollo rural. Las misiones de asesoramiento se han orientado por lo general hacia los mecanismos nacionales relacionados con la mujer en el proceso de desarrollo, los servicios de apoyo agrícola, programas subsectoriales y planes de desarrollo. Se ha producido un considerable aumento de los proyectos de capacitación dedicados exclusivamente a los asuntos de la mujer, pero la diferencia entre los sexos ha surgido fuertemente como una dimensión en el diseño de otros proyectos de capacitación igualmente, en particular los relativos a la constitución de grupos pequeños y a los sistemas de ejecución.

5.45 Las mujeres y las fuentes de energía nuevas y renovables es un programa innovador de INSTRAW. Fue asimismo el tema de su seminario regional de capacitación celebrado en octubre de 1989 en Etiopía, donde se puso a prueba un modelo de un conjunto didáctico para medios múltiples. En cooperación con el Centro de Turín de la OIT, el Instituto organizó un seminario de capacitación de cuatro semanas sobre el mismo tema en los

meses de marzo y abril de 1990. Un grupo central de cursillistas de Africa recibió capacitación sobre la utilización del conjunto didáctico para medios múltiples en seminarios locales. La mujer y las fuentes de energía nuevas y renovables fue igualmente el tema de dos seminarios nacionales organizados por el INSTRAW en junio de 1990, en Egipto y en Tanzania, con el propósito de adaptar nuevos módulos de capacitación a los contextos nacionales y locales.

5.46 El Servicio de Promoción de la Mujer en la Producción Agrícola y el Desarrollo Rural de la FAO extendió gran parte de su promoción catalizadora de la CMRADR a las actividades nacionales, especialmente en el marco de su plan de acción para la integración de la mujer en el desarrollo. Las prioridades de este plan incluían la nueva importancia otorgada al análisis de las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos y a los seminarios de capacitación, la clasificación de los proyectos de la FAO con arreglo a la prioridad de la realización del proyecto y su vigilancia, la reorientación de los planes de estudio de la economía doméstica y el asesoramiento en materia de políticas a los gobiernos de los países miembros. Muchas de las actividades se incluyeron en sus dos programas generales, "acción comunitaria para mujeres de escasos recursos" y "la mujer en los sistemas alimenticios". Como resultado de ello, el heterogéneo grupo de proyectos de desarrollo del primer año aproximadamente después de la CMRADR dió rápidamente paso a agrupaciones más estructuradas de proyectos. Nueve países recibieron proyectos con arreglo al programa de acción comunitaria para mujeres de escasos recursos, mientras que en un mayor número de países se ha establecido una rica variedad de proyectos con arreglo al programa de las mujeres en los sistemas alimenticios. Todos estos últimos (por lo menos) se han examinado en seminarios nacionales.

5.47 Durante la segunda parte del decenio el ESHW prestó apoyo técnico a unos 60 proyectos de campo al año. No obstante, mientras que hacia 1984 la mayor parte de la defensa de la FAO de las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos se concentró en los proyectos de campo del ESHW, en 1990 las direcciones técnicas, especialmente las relacionadas con la educación, la capacitación, la extensión, el crédito y otros suministros de insumos (los factores variables de producción) han participado de manera significativa en esta función. La sensibilidad a las cuestiones relacionadas con los sexos han constituido asimismo una característica de los métodos participativos de la FAO con respecto a la silvicultura comunitaria, la pesca artesanal y las asociaciones de usuarios del agua. Este planteamiento no se aplica, no obstante, de manera uniforme en toda la FAO.

5.48 Este cambio fue alentado por la aceptación por el Comité de Agricultura de la FAO en 1983 de que se deje de pensar en las mujeres como economistas domésticas y usuarias de la energía rural para considerarlas como productoras y perceptoras de ganancias que hacen frente a un acceso a los recursos y servicios diferenciado en función del sexo. Esto motivó que la FAO concentrara su atención en los programas relativos a las cuestiones relacionadas con la desigualdad de la mujer.

5.49 Las instituciones financieras, el FIDA, el PNUD y el Banco Mundial han demostrado un interés por los factores relacionados con las diferencias entre los sexos. El principal mecanismo para introducir estas cuestiones en los proyectos de campo es el sistema de análisis de las

propuestas y el establecimiento de las condiciones. El Centro de Inversiones de la FAO ha elaborado sus propios enfoques de los sistemas socioeconómicos y agrícolas con respecto a la diferencia entre los sexos en la valoración previa de los proyectos para los que se solicita financiación del FIDA y del Banco Mundial. Un número creciente de organismos está examinando una muestra de proyectos, mientras que el PNUD explicó al equipo encargado del examen que dispone de procedimientos instituidos para analizar todas las propuestas de proyectos. La imposición efectiva de condiciones depende de varios factores, no siendo el menos importante de ellos que el jefe del organismo confiere esa autoridad a los escrutadores. El PNUD parece ser el único órgano en que esta autoridad está clara. El Banco Mundial, además de tener ya establecida una división separada encargada de la mujer en el desarrollo, ha enviado recientemente a un especialista en este tema a cada región (cuatro en total) para que contribuyan a garantizar que los proyectos por países del Banco incluyen componentes para mejorar la condición de la mujer mediante inversiones en capital humano y el acceso a recursos productivos. El CCI considera que la mayor parte de su trabajo con respecto a la facilitación de mercados para exportaciones de productos rurales entraña la participación de mujeres. Prácticamente todos los principales organismos cuentan con sus propias directrices sobre cómo incorporar las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos como parte integrante de sus proyectos y todos los organismos de las Naciones Unidas, así como las comisiones regionales, han lanzado proyectos económicos, programas de capacitación, seminarios, simposios y publicaciones para hacer sus propias aportaciones a esta esfera. El Departamento de Montes de la FAO ha llegado incluso a publicar un documento normativo y un número considerable de estudios monográficos de los que se ha obtenido material didáctico.

5.50 La respuesta a las cuestiones relacionadas con la diferencia entre los sexos de otros departamentos técnicos de la FAO se ha referido en gran medida al crédito y a los mecanismos de constitución de grupos. Se admite fácilmente que la cuestión de las mujeres y la tierra es sumamente difícil. Con todo, es esencial, especialmente en lo que respecta a la reducción de la pobreza rural en Africa. El tema del acceso de las mujeres a los principales recursos fijos en las zonas rurales está parado, si queremos ser francos, en la etapa de los estudios preliminares (véase el capítulo IV). Movimientos importantes van a poner a prueba al máximo el interés del sistema de las Naciones Unidas por las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos.

5.51 En todo el sistema de las Naciones Unidas las necesidades de una tecnología diferenciada por sexos sigue siendo un tema sin desarrollar. Es poco probable que se avance en la creación de una tecnología para el pequeño agricultor dado el poco interés que a ésta se asigna. Se dice que la Red Africana del Centro de Tecnología Rural está abordando el tema, pero su influencia será totalmente insuficiente para la tarea. La FAO está llevando a cabo investigaciones catalizadoras sobre la forma de determinar las necesidades de tecnología de las mujeres, pero pasarán años antes de que esta reciente innovación se incorpore a los proyectos de los países.

5.52 La enseñanza de la demografía se ha incluido en numerosos proyectos de la FAO y la OIT. Ha ido asociada al rápido aumento de los proyectos de actividades que aportan ingresos a las mujeres. La FAO y la OIT están respaldando cada una por su cuenta un número considerable de esos proyectos. La intención es crear oportunidades económicas y sociales, y

particularmente educacionales, para las mujeres y facilitar los servicios e instalaciones necesarios para que puedan participar de manera equilibrada en actividades productivas y reproductivas. Sin embargo, este vehículo de enseñanza en materia de demografía sólo puede llegar tan lejos y con la rapidez con que se ponen en práctica proyectos de actividades generadoras de ingresos. En el sistema de las Naciones Unidas no se ha intentado hasta ahora establecer una relación entre el comportamiento demográfico y el entorno de la política económica, aunque la OIT, junto con el FNUAP, da signos de preparar el terreno para misiones de asesoramiento futuras de ese tipo.

5.53 La FAO y otros organismos interesados en la formulación de políticas macroeconómicas han mostrado sólo una modesta inclinación hasta ahora a mencionar las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos o la discriminación de la mujer. El ESHW de la FAO ha preparado un documento sobre las mujeres y el ajuste estructural. No obstante, este elemento no representa nada en la larga lista de misiones sobre las políticas de ajuste estructural de la FAO que hacen alusión a una dimensión que tiene en cuenta las diferencias entre los sexos. La OIT ha empezado recientemente a ocuparse del ajuste estructural y de las cuestiones de la mujer en su programa de investigaciones. Es más fácil que las misiones de asesoramiento sectoriales y subsectoriales observen la pertinencia de las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos en el análisis de los impactos de lo que proponen. Una nueva posibilidad de incorporar las cuestiones de los sexos en el asesoramiento en materia de políticas macroeconómicas podría proceder del Programa sobre las Dimensiones Sociales del Ajuste en los Países Africanos del Banco Mundial/PNUD/Banco Africano de Desarrollo. Un documento de este Programa sobre la "función de las mujeres con relación al ajuste estructural" ha sido objeto de observaciones por parte de los organismos de las Naciones Unidas. Las cuestiones en función del sexo ya se están mencionando en relación con el desglose de las categorías de los pobres, el resultado de las cargas impuestas a los usuarios por los servicios de salud y educación y la distribución de nuevas oportunidades de empleo. No obstante, sigue sin tocarse la cuestión de las diferentes capacidades de los productores femeninos y masculinos para responder a las reformas de los precios y del mercado. El Centro de Inversiones, con sus numerosas evaluaciones de los proyectos sensibles a las cuestiones relacionadas con los sexos en las que también se presta atención al contexto de la política macroeconómica, está bien colocado para tomar la iniciativa a este respecto.

5.54 La manifestación clara de las consecuencias económicas, al igual que sociales, de los sesgos en función del sexo en las operaciones de mercado será importante para las misiones futuras de asesoramiento en materia de políticas no sólo en lo que respecta al reajuste y la transformación económicas, sino también en lo que concierne al desarrollo sostenible desde los puntos de vista ambiental, económico, social y demográfico.

5.55 En gran parte como seguimiento a su Plan de Acción de 1989 para la integración de la mujer en el desarrollo y a la CMRADR, la FAO está estableciendo una base de datos sobre las mujeres en la agricultura que incluye actividades en apoyo de los programas estatales para el mejoramiento de los datos desglosados por sexo relativos a los recursos humanos en la agricultura.

IV

El medio ambiente y el desarrollo sostenible

5.56 El organismo principal encargado del medio ambiente es el PNUMA que, al no ser un organismo de ejecución, desempeña una función catalizadora y de coordinación y es el más importante centro de intercambio de información. Cuenta con un economista ambiental y está tratando de elaborar directrices relativas a una agricultura inocua desde el punto de vista ambiental. Publica un Estado del Medio Ambiente anual y ha publicado también Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante. Sin embargo, no pretende desempeñar un papel destacado en lo que respecta al desarrollo sostenible. Las funciones respectivas de los organismos en la esfera del desarrollo sostenible se debe aclarar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

5.57. Para calcular los costos y las ganancias de diferentes opciones de desarrollo sostenible y elegir una opción que sea socialmente sostenible, la población involucrada debe participar en todas las etapas de la planificación. El método del desarrollo sostenible tiene que ser, por lo tanto, multidisciplinario y participativo.

5.58 Desde 1984 ha habido en la FAO un Centro de Coordinación de los Programas de Medio Ambiente y de Energía para velar por que las cuestiones ambientales penetren en toda la labor de la FAO. Un Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible ayuda asimismo a dar orientación a las direcciones técnicas. La FAO ha preparado recientemente un documento sobre estrategias e instrumentos para la agricultura sostenible y el desarrollo rural, que se sometió a la Conferencia FAO/Países Bajos sobre agricultura y medio ambiente, celebrada en abril de 1991 y que es considerado desde entonces como la principal aportación de la FAO a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebrará en el Brasil en 1992. Los documentos de base de la Conferencia FAO/ Países Bajos abarcan algunos de los temas más importantes hasta ahora escasamente estudiados, como la contabilidad ambiental.

5.59 Entretanto, los Departamentos de Pesca, Montes, Agricultura y Política Económica y Social de la FAO, así como el PMA, participan ya a fondo en proyectos a los que se incorporan las cuestiones ambientales y han elaborado directrices técnicas. La FAO organizó una consulta de expertos sobre estrategias para la agricultura sostenible orientada a la producción de piensos en los países en desarrollo en 1990. Se aplica una selección más meticulosa de los proyectos en función de su repercusión probable. El Centro de Inversiones cuenta con sus propias directrices con respecto a las evaluaciones de los proyectos adecuados. Algunos proyectos del programa de participación popular ponían en práctica planes de protección del medio ambiente. Desde 1988 el programa ha venido elaborando materiales docentes y de capacitación para las ONG que han surgido como los grupos esenciales para dar formación sobre el desarrollo sostenible. La FAO ha iniciado asimismo programas de capacitación, destinados, por ejemplo, a planificadores de distrito.

5.60 Las principales instituciones de financiación se inclinan fuertemente a favor de los proyectos y las políticas de desarrollo sostenible. Por ejemplo, el FIDA ha adoptado una estrategia de conservación participativa que aúna mejoras de la producción de los ingresos a corto plazo con medidas a más largo plazo destinadas a la protección ambiental. Está también eligiendo conjuntos tecnológicos de bajo costo y positivos desde el punto de vista ambiental. El PNUD ha creado una dependencia en su Oficina de Políticas para abordar cuestiones ecológicas y ha constituido un grupo de trabajo mixto que se encarga del examen de la sostenibilidad del desarrollo. El Banco Mundial cuenta ahora con un departamento dedicado al medio ambiente. También dispone de especialistas ambientales en sus departamentos de investigación y operativos y está elaborando un método que recurre a las ONG. Ha aprobado una directriz operacional en la que se pide una evaluación de las repercusiones de cada proyecto sobre el medio ambiente. Las comisiones regionales, en particular la CESPAP, han iniciado varias actividades relacionadas con el medio en colaboración con el PNUMA. Esas actividades se extienden desde servicios de asesoramiento a los gobiernos hasta la preparación del marco legislativo para la protección y ordenación del medio ambiente a nivel nacional. La CEPAL se ocupa desde hace tiempo del tema del desarrollo sostenible. Ha publicado "el desarrollo sostenible: la modificación de las estructuras de producción, la equidad social y el medio ambiente". Como parte de las actividades preparatorias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, otras comisiones regionales han demostrado un interés análogo en sus regiones respectivas.

5.61 La OIT sigue en la etapa de preguntarse qué tipo de programa de desarrollo sostenible debe poner en práctica, mientras que el programa actual de investigaciones del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) incluye aspectos de participación popular y de cuestiones relacionadas con los sexos en el desarrollo sostenible. Por último, la UNESCO organiza cursos de capacitación, cursos prácticos y seminarios sobre la conservación y la protección del medio ambiente.

5.62 Parece existir un común acuerdo en el sistema de las Naciones Unidas en el sentido de que el concepto del desarrollo sostenible o de la agricultura sostenible y el desarrollo rural merece mucha más atención de la que ha recibido hasta ahora. Este tema, que abarca numerosos principios de la CMRADR, no recibió en el decenio de 1980 la atención que merecía. No obstante, estos últimos años se han dado los primeros pasos.

## CAPITULO VI

LA FUNCION DE PROMOCION DE REDUCCION DE LA POBREZA

6.1 Al reconocer la importancia trascendental de que se facilite el acceso a los mercados, los recursos financieros y los conocimientos técnicos para que los esfuerzos nacionales de desarrollo rural tengan éxito, el Programa de Acción del CMRADR dió mandatos concretos a la FAO y a otros organismos de las Naciones Unidas de que abogaran por los países en desarrollo para superar las políticas proteccionistas, las distorsiones en los mercados internacionales, la inadecuación de la cooperación técnica y la insuficiencia de las corrientes de recursos.

6.2 En el Programa de Acción se pedía asimismo a la FAO y a los organismos de las Naciones Unidas que desempeñaran una función de promoción en las esferas de reducción de la pobreza, la reforma agraria, la equidad y la participación popular. La conexión entre hambre y pobreza siempre se ha puesto de relieve en el sistema de las Naciones Unidas. El Consejo Mundial de la Alimentación en su Programa de Acción de El Cairo (1989) indicaba metas concretas para aliviar el hambre. Esas metas se han incorporado a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1990. Otros organismos han desempeñado funciones de promoción análogas en sus esferas respectivas.

6.3 El objetivo del presente capítulo es analizar el rendimiento de la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas en el desempeño de esta función, especialmente en los sectores de: i) la atenuación de las barreras comerciales contra los países menos adelantados y la facilitación de la incorporación a nuevos mercados; ii) el fomento de la corriente de fondos y de la asistencia para el desarrollo del mundo desarrollado; y iii) la promoción de actividades de cooperación técnica entre los países en desarrollo. El éxito en la consecución de estos objetivos podría tener una profunda repercusión en el desarrollo rural, contribuyendo a la reducción de los desequilibrios externos e internos y de las diferencias de recursos.

## I

Atenuación de las barreras comerciales y facilitación de la incorporación a los mercados:

6.4 Al ser el principal organismo en este campo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desempeña una función de promoción importante en apoyo de los países en desarrollo tanto en las negociaciones comerciales como en las relativas a la ayuda. En lo que respecta al comercio, la UNCTAD ha venido asesorando a los países en desarrollo que lo solicitan sobre las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, evaluando las consecuencias de las propuestas de interés general y preparando sus propias propuestas. Si bien la UNCTAD ha venido realizando estas actividades de apoyo, las cuestiones más concretas relativas al comercio de productos agropecuarios se han examinado en muchos seminarios y reuniones de trabajo nacionales, subregionales y regionales. La FAO ha hecho una aportación complementaria, prestando una asistencia específica a la secretaría del GATT y a los países que lo han

solicitado en los grupos de negociación sobre agricultura, los productos tropicales y sobre los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales. Los acontecimientos ocurridos en la FAO con respecto a los índices de equivalencia de las subvenciones a los productores y su labor con respecto a las normas alimenticias y a la cuarentena de las plantas fueron muy útiles para distintos grupos de trabajo del GATT puesto que les permitieron debatir sobre la liberalización del comercio a partir de una base más técnica y poner un límite a la práctica común de utilizar argumentos sanitarios para restringir el comercio. Los esfuerzos de la FAO y la asistencia que prestó a los países en desarrollo para establecer y reforzar programas nacionales de certificación de las exportaciones así como la contribución del Codex Alimentarius tuvieron una notable importancia para el mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos que entraban en los mercados internacionales.

6.5 Otra destacada actividad de apoyo de la UNCTAD reside en la promoción del comercio internacional por medio de la labor realizada por su Centro de Comercio Internacional (CCI). Dada la importancia trascendental de la información sobre el mercado para aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, el CCI ha tomado la iniciativa de ayudar a los países en desarrollo a crear bancos de datos sobre los mercados en los países con miras a conectarlos a un sistema mundial de información. La FAO está también desarrollando una actividad en esta esfera y por ambas partes existe la posibilidad y voluntad de establecer una cooperación más estrecha.

6.6 Por conducto de su Dirección de Productos Básicos y Comercio, la FAO ha contribuido a aumentar la competitividad de los países en desarrollo en los mercados internacionales. Las medidas adoptadas se han aplicado a países concretos o han tenido un alcance mucho más amplio de nivel regional o mundial. Entre las primeras, las actividades de apoyo abarcan servicios de asesoramiento en materia de políticas, capacitación y creación de instituciones. Las de alcance regional o mundial están en general destinadas a crear un clima más favorable para liberalizar el comercio de productos agrícolas.

6.7 El mecanismo institucional en la FAO para promover el comercio internacional es el Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) que es el órgano general en cuyo marco funcionan cuatro grupos intergubernamentales sobre productos básicos. Tanto los productores como los importadores son miembros de esos grupos, y la asistencia de la FAO se presta en particular a los países en desarrollo.

6.8 Cada grupo intergubernamental establece directrices respecto de medidas nacionales e internacionales relativas a la producción, el consumo y la nutrición, la ayuda alimentaria, las políticas comerciales y de reserva, que están destinadas a fomentar y a facilitar la expansión del producto respectivo. La aplicación de las directrices en cada país participante es examinada y vigilada por el propio Grupo el cual efectúa periódicamente una evaluación de los progresos conseguidos en la consecución de los objetivos y sugiere medidas correctivas cuando es necesario. A título de ejemplo cabe citar que la FAO ha denunciado desde hace muchos años el efecto desfavorable de las importaciones de carne, leche y productos lácteos a precios internacionales subvencionados sobre el desarrollo del sector de productos de origen animal en los países en desarrollo.

6.9 De los datos reunidos en los países y de los estudios monográficos nacionales, el Grupo extrae conclusiones generales acerca de productos básicos concretos sobre cuya base realiza su labor de promoción, principalmente por medio de la "publicidad" dirigida a grupos muy concretos relacionados con el producto básico. La difusión de la labor de la FAO se lleva a cabo por medio de publicaciones especializadas, como Situación y Perspectivas de los Productos Básicos, Perspectivas alimentarias y Cosechas y escaseces alimentarias.

6.10 En el plano regional el programa de productos básicos de la FAO está destacando los problemas relacionados con el comercio de los países y abordándolos por agrupaciones de productos básicos concretos. En Africa, además de prestar ayuda al Consejo Africano del Cacahuete y a la Asociación Africana para el Fomento de la Palma Aceitera, la FAO está planificando un seminario regional sobre productos básicos que se celebrará en 1991 con respecto a las políticas alimentarias básicas y a los efectos de la liberalización del comercio. En Asia la FAO se ha asociado recientemente con la CESPAP para promover la constitución de una comunidad de la madera en la región de Asia y el Pacífico. La FAO se ha asociado también con la UNCTAD en la aplicación de un programa de seminarios sobre las negociaciones con las empresas transnacionales en el sector de las maderas duras tropicales.

6.11 En América Latina y el Caribe, la Oficina Regional de la FAO se ha unido a otras organizaciones regionales para realizar una serie de estudios sobre las preferencias arancelarias regionales y el comercio que se espera mejore el diálogo comercial entre los países latinoamericanos y que produzca en última instancia un mayor comercio de productos agropecuarios intrarregional.

6.12 Entre los demás organismos de las Naciones Unidas, la labor de vanguardia de la OIT en el establecimiento de un diálogo comercial entre las cooperativas de productores de países latinoamericanos y las cooperativas de consumidores en los países desarrollados debe mencionarse como un buen ejemplo de promoción de un acceso más directo a los mercados existentes. Esta actividad contribuirá a impulsar el sector cooperativo en América Latina, que ha desempeñado tradicionalmente un papel importante en el mercadeo de productos agropecuarios. Las comisiones regionales son bastante activas en la organización de actividades relacionadas con la expansión y liberalización del comercio, la promoción del desarrollo del comercio, el comercio regional y la cooperación monetaria. Se ha prestado asistencia a los países menos adelantados, los países sin litoral y los países insulares para que resuelvan sus problemas comerciales.

6.13 Una esfera a la que parece no han prestado suficiente atención los organismos internacionales, por lo menos de manera global o integrada, es el aumento de la necesidad de asesoramiento en materia de políticas y de asistencia técnica para la evaluación y la creación de nuevos mercados. La CEPAL ha organizado seminarios sobre "políticas para reforzar las cadenas de exportación de productos agroindustriales". Se trata de una iniciativa útil, pero es preciso hacer mucha más en esta dirección. Esto es particularmente cierto en un momento en que el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, como parte de programas de reajuste más amplios, están insistiendo en la reorientación de la producción agrícola hacia los mercados de exportación. Muchas veces esto se realiza sin un conocimiento exacto de las posibilidades de los mercados (frecuentemente se trata de

huecos muy pequeños y sumamente sensibles del mercado), ignorando que los países 7exportadores podrían duplicar los esfuerzos para llegar a los mismos mercados supervalorados. Tampoco se están realizando investigaciones concretas para determinar nuevos mecanismos por medio de los cuales los pequeños agricultores podrían conseguir un acceso más amplio y seguro a los mercados de exportación de los productos básicos alimenticios tradicionales.

6.14 En relación con la necesidad de reforzar las capacidades nacionales de exportación, hay margen para una colaboración más intensa entre los organismos en el terreno de la capacitación, especialmente en actividades orientadas hacia la promoción de la capacidad empresarial de exportación de las organizaciones de agricultores y productores medianos y pequeños. La FAO podría contribuir considerablemente al esfuerzo conjunto que el Instituto de Desarrollo Económico y el Centro de Comercio Internacional están realizando en esta esfera.

## II

### Fondos externos para el desarrollo

6.15 Como consecuencia de una situación financiera más difícil la necesidad de promoción de los países en desarrollo se ha modificado considerablemente tanto en lo que respecta al esfuerzo total requerido como al tipo de promoción que se ha de poner en práctica.

6.16 En respuesta a estas nuevas necesidades, que son substancialmente diferentes de las previstas en la CMRADR en 1979, los organismos internacionales están actualmente prestando mucha más atención a que se concedan préstamos en condiciones más favorables a los países en desarrollo para que obtengan recursos adicionales para el desarrollo. De una u otra manera la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas que tratan con instituciones financieras multilaterales han intentado influir en las políticas crediticias para suavizar el impacto negativo de los programas de ajuste estructural en los pobres. El UNICEF tomó la iniciativa tratando de influir en las condiciones impuestas por el Banco Mundial a los préstamos de ajuste estructural con su promoción del "ajuste con rostro humano". Ha conseguido cierto éxito con esto, pero es más importante aún que hizo una contribución excepcional a la promoción de un diálogo internacional sobre los requisitos previos de la reducción de la pobreza.

6.17 Otros organismos, como la OMS, la UNESCO y el PNUMA adoptaron una postura análoga a este respecto. Todos reconocieron que el tipo de promoción que se necesitaba en épocas de ajuste estructural iba mucho más lejos que la obtención de recursos financieros. De hecho, instaron a las instituciones financieras y a los gobiernos a que destinaran esos recursos de manera más concreta a los más pobres. Una forma innovadora de ejercer esa presión consiste en hacer declaraciones conjuntas con una institución financiera sobre cuestiones relacionadas con la política. Ejemplo de ello es un libro acerca de las repercusiones sobre la salud de las políticas de desarrollo en condiciones de ajuste estructural, que publicarán conjuntamente la OMS y el Banco Mundial.

6.18 Como resultado de las lecciones sacadas de sus propias experiencias, las instituciones financieras principales, como el FMI y el Banco Mundial, han incorporado la dimensión social del ajuste estructural al diálogo sobre políticas con los países en desarrollo. El PNUD y el FIDA son también copartícipes importantes en estas y otras actividades análogas. De cierto modo, los propios organismos financieros están desempeñando una función de promoción mediante la reestructuración de sus programas de desarrollo, haciéndolos más manejables y ofreciendo condiciones más flexibles. Los beneficios concretos de este nuevo enfoque de la disminución de la pobreza siguen siendo muy reducidos ya que los esfuerzos han adoptado esencialmente la forma de medidas de compensación más que de partes bien integradas de la estrategia de ajuste.

6.19 Consciente de la carga adicional que los préstamos de ajuste estructural impone a los pobres de las zonas rurales, el PMA empezó a diseñar proyectos de ayuda alimentaria como un dispositivo de promoción en apoyo de los países que estaban aplicando reformas políticas. Los países se han beneficiado de tres maneras distintas: con la monetización de la ayuda alimentaria, la disponibilidad de alimentos para la aplicación de programas de alimentos por trabajo y la disponibilidad de alimentos para programas de distribución de alimentos. Para tener en cuenta los cambios en el suministro de alimentos en los países en desarrollo, el PMA ha introducido una nueva modalidad de ayuda alimentaria que comprende transacciones triangulares y operaciones trilaterales.

6.20 Otra deficiencia importante de los préstamos de ajuste estructural es la supervaloración implícita de la capacidad del sector privado para responder al entorno económico "más favorable". Los organismos de las Naciones Unidas, conscientes de ello, han estado presionando para que se establezca un período de transición más prolongado y fácil. Para compensar por los graves daños que los préstamos de ajuste estructural causan a las instituciones estatales y especialmente a su capacidad de proporcionar insumos y servicios a la agricultura, el FIDA está introduciendo sus propias condiciones en los programas de campo. Sus préstamos incluirán normalmente un componente crediticio para la creación de instituciones.

6.21 El Grupo de Trabajo sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres de las zonas rurales del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural ha insistido constantemente en la necesidad de una acción más coordinada por parte de los organismos de las Naciones Unidas. En general las instituciones financieras están trabajando de una manera más estructurada y regular al tratar de reorientar sus programas. Para mejorar la coordinación de los diversos organismos financieros en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos, en 1989 se creó un grupo consultivo mixto sobre políticas, del que son miembros activos el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, el FIDA y el PMA, que organizan una reunión anual de alto nivel para examinar cuestiones de programa con repercusiones políticas.

6.22 La UNCTAD desempeña una activa función de defensa de los países en desarrollo en el reescalamiento de sus créditos y préstamos. Defiende el alivio de la carga de la deuda en el contexto general del ajuste y los esfuerzos en pro del desarrollo de un país deudor y su necesidad de una

financiación a largo plazo. El PNUD vigila el rendimiento, las prioridades futuras y las necesidades de ayuda de los países deudores y organiza mesas redondas (en las que la UNCTAD es un participante regular) sobre países en desarrollo individuales.

6.23 Una manera muy eficaz de movilizar recursos financieros para reducir la pobreza en las zonas rurales está constituida por los proyectos de inversión. En el marco de acuerdos de cooperación con las principales instituciones financieras multilaterales, el Centro de Inversiones de la FAO está prestando asistencia a los países en desarrollo para que formulen y preparen proyectos de inversión que atraerán recursos de capital de esas instituciones. El Centro es secundado en esta labor por las direcciones técnicas de la FAO. En cuanto a las condiciones, el Centro considera que no le incumbe participar en las negociaciones de los préstamos y que esos asuntos deben ser tratados exclusivamente en el diálogo entre el Banco y el país.

6.24 A nivel de los proyectos, el FIDA ha demostrado una particular sensibilidad a las condiciones socioeconómicas más duras que imperaron en las zonas rurales durante el decenio de 1980. Este es un claro ejemplo de una función de promoción de reducción de la pobreza que tiene una influencia directa en la labor del Centro de Inversiones. Se afirma que "actualmente se está dando mayor importancia al diseño de proyectos orientados a los agricultores con escasos recursos, los pequeños ganaderos y los pescadores artesanales". Se está prestando mayor atención a la "identificación de beneficiarios y a la fijación de objetivos". Las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos y el medio ambiente se han ido incorporando gradualmente a la formulación de proyectos y cada vez se acepta más que las ONG tienen una función esencial que desempeñar en la ejecución de los proyectos. Aunque la respuesta del Centro de Inversiones a las preocupaciones relacionadas con el desarrollo rural de otros organismos de financiación es bastante positiva, sigue siendo más reactiva que procreativa.

6.25 No se observa una gran coordinación entre las actividades de apoyo de los organismos orientadas a donantes bilaterales. El FIDA y el UNICEF parecen ser más activos que otros organismos en la promoción de diálogos permanentes entre los países receptores y los donantes. El FIDA incorpora visitas de donantes a los países en su sistema de vigilancia y evaluación de los proyectos.

6.26 Por último, en el contexto de los recursos externos muy restringidos y en disminución en el decenio de 1980, los organismos de las Naciones Unidas iniciaron una nueva forma de promoción, para mejorar la capacidad financiera de las zonas rurales mediante la movilización de los recursos locales. Sirvan de ejemplo la iniciativa del FIDA con respecto a la promoción de mecanismos de ahorro de grupos de autoayuda en las comunidades rurales, el programa especial de obras públicas de la OIT con respecto a la infraestructura rural y el programa de silvicultura comunitaria del PMA y de la FAO. Una característica específica de estas inversiones sociales experimentales basadas en la comunidad es que suelen requerir una cantidad muy modesta de capital, lo que facilita la financiación con fondos procedentes de los presupuestos de la administración local, las ONG o la propia comunidad.

III

Cooperación técnica entre los países en desarrollo:

6.27 Las tendencias observadas en la cooperación técnica bilateral y multilateral en diversas esferas del desarrollo agrícola produjeron una diferencia creciente entre la cuantía de la ayuda técnica que están proporcionando los países desarrollados y las necesidades reconocidas del mundo en desarrollo. En un intento por cubrir esa laguna tecnológica, como parte de la búsqueda de vías adecuadas y rentables hacia la autonomía, en el decenio de 1980 los países en desarrollo emprendieron un número cada vez mayor de actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

6.28 La CTPD es una esfera de trabajo en que la coordinación es el factor más importante del éxito, mucho más importante incluso que el volumen de recursos monetarios. Requiere una colaboración entre organismos muy activa. Esta necesidad no se ha satisfecho todavía, por lo menos en la medida necesaria.

6.29 En aplicación del Programa de Acción de la CMRADR, la FAO ha aumentado considerablemente su participación en la CTPD tanto en cuanto al número de actividades como en cuanto a los créditos que les asigna. A pesar de la difícil situación en lo que concierne a los recursos durante el decenio de 1980, la FAO consiguió triplicar la asignación de fondos a la CTPD en un período de cinco años.

6.30 Las actividades de CTPD apoyadas por la FAO han abarcado un amplio campo de medidas:

1. Documentación sobre las capacidades y necesidades de CTPD en los países para contribuir a llenar la laguna de información que se reconoce es la principal traba a una mayor cooperación.
2. La promoción de redes de cooperación técnica como un mecanismo duradero para establecer un diálogo y unas consultas permanentes.
3. Exámenes a fondo y difusión de ejemplos de casos en que los proyectos de desarrollo rural o la experiencia de CTPD han dado resultado.
4. Apoyo a los centros de desarrollo rural regionales/subregionales (CIRDAP, CIRDAFRICA, CARDNE) y capacitación internacional.

6.31 La CTPD se refuerza por medio de redes de información y la capacitación regional. En consecuencia, para que sus posibilidades potenciales se concreticen, en el decenio de 1990 se han de realizar actividades en esta esfera. En el capítulo IV se hace referencia a las redes correspondientes de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Su eficacia ha quedado demostrada con el mayor número de actividades regionales realizadas en los últimos cinco años.

6.32 Cada organismo de las Naciones Unidas, en su esfera concreta de competencia, y de manera aislada, está realizando un número mayor de actividades de CTPD. El apoyo que presta la ONUDI a la asistencia técnica entre cooperativas agrícolas en América Latina, por medio de la cual cooperativas bien asentadas y normalmente mayores buscan conocimientos especializados y se los transfieren a nuevas cooperativas, constituye un ejemplo de una forma muy innovadora de promover la cooperación internacional en la creación de instituciones de base. La promoción por parte del UNICEF de nuevos perfeccionamientos de las bombas de agua, las instalaciones de almacenamiento de agua potable, etc., puede citarse como un ejemplo destacado de CTPD. La mayor parte de los organismos realizan actividades de CTPD por intermedio de viajes de estudio internacionales, el intercambio de especialistas nacionales, centros de tecnología regionales, seminarios, consultas a las administraciones públicas, etc.

6.33 Si bien la CTPD ha obtenido un reconocimiento notable estos últimos años, existe la sensación general de que los progresos no corresponden a las inmensas posibilidades que quedan por explorar. El interés creciente de los países de la OCDE por proporcionar fondos fiduciarios para financiar programas de CTPD prueba que se reconoce esa capacidad potencial.

6.34 Los principales obstáculos a una utilización más rápida y generalizada de la CTPD parecen ser los siguientes: una comprensión insuficiente de su eficacia potencial; unos conocimientos insuficientes de los recursos disponibles para la CTPD; y una falta de competencia para aplicar los conocimientos prácticos existentes a la determinación y ejecución de proyectos.

6.35 Como medio de reforzar la capacidad de los países para utilizar la CTPD, la FAO ha sugerido el establecimiento de centros de coordinación nacionales para determinar las necesidades y capacidades y preparar solicitudes y ofertas de una manera más sistemática y constante.

6.36 La capacidad potencial de las instituciones nacionales de investigación y capacitación sigue estando insuficientemente utilizada en la cooperación Sur-Sur. El escaso desarrollo de las relaciones de trabajo entre las ONG y los gobiernos ha limitado la participación de las organizaciones no gubernamentales en actividades de CTPD.

6.37 Podemos concluir este capítulo reconociendo que la promoción es un proceso sin fin que, cuando se lleva a cabo con éxito, aumenta la necesidad de actividades de apoyo más concretas. Este proceso sumamente dinámico modificará constantemente la situación en lo que respecta a los "ganadores" y los "perdedores" y a las intrincadas relaciones entre ellos. Los organismos tendrán que estar muy alertas a las nuevas exigencias y ofrecer una respuesta más coordinada de la que han ofrecido durante el último decenio.

6.38 Dado que el futuro del desarrollo rural seguirá estando afectado por un comercio mundial muy protegido, una mayor escasez de recursos financieros y un nivel reducido de las actividades de cooperación técnica, el apoyo en defensa de los países en desarrollo será aún más importante en el decenio de 1990.

## CAPITULO VII

### COLABORACION ENTRE ORGANISMOS EN EL DESARROLLO RURAL

7.1 Los mandatos de la mayor parte de los organismos de las Naciones Unidas abarcan temas que se examinaron en la CMRADR y sobre los que se formularon recomendaciones concretas. Sea explícita o implícitamente, una gran parte del sistema de las Naciones Unidas está orientando sus programas de trabajo hacia las preocupaciones manifestadas en la CMRADR: la reducción de la pobreza, la participación popular, el desarrollo sostenible y la mujer en el desarrollo. Un examen cuidadoso de los objetivos y propósitos principales de los programas de los organismos puede dar la impresión de una gran superposición y duplicación de esfuerzos. Y en cierta medida así es. Con todo, es preciso recordar que cada organismo se ocupa de aspectos distintos de la reducción de la pobreza o del desarrollo rural desde su propia perspectiva y en el marco de sus objetivos y destinatarios principales (con inclusión del ministerio correspondiente). Por ejemplo, la labor de la FAO y de la OIT sobre el empleo rural no agrícola o la de la FAO y la OMS sobre nutrición, o la de la FAO y la ONUDI sobre la industrialización rural, o la de la FAO y el PNUMA sobre el medio ambiente pueden parecer análogas, pero de hecho es posible que tengan una orientación distinta. Si esa distinción realmente existe, no es perjudicial que más de un organismo se ocupe de aspectos análogos de un programa genérico y global como el desarrollo rural.

7.2 En esos casos, sin embargo, la cooperación y siempre que sea posible la colaboración entre organismos es muy conveniente. Los organismos conocen las ventajas de esa cooperación. Para seguir metas comunes los organismos establecen diversos arreglos especiales así como otros más regulares. Por ejemplo, la FAO y la OMS participan actualmente en un gran esfuerzo de colaboración para organizar una conferencia internacional sobre nutrición. En el marco del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas se llevan a cabo esfuerzos más regulares, por ejemplo por medio del Subcomité del CAC sobre actividades estadísticas, que está encargado de coordinar las actividades de los organismos de las Naciones Unidas en la esfera de la estadística. Con relación al Programa de Acción de la CMRADR, uno de los foros interinstitucionales más importantes es el Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural. Desde 1976, 29 organismos de las Naciones Unidas se han agrupado en el marco de ese Grupo de Acción. Aparte de sus reuniones regulares, el Grupo de Acción ha organizado subgrupos sobre aspectos importantes del desarrollo rural (grupos especiales sobre vigilancia y evaluación y sobre participación popular, y grupos de trabajo sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres de las zonas rurales y sobre la contribución industrial al desarrollo rural) con el fin de proporcionar foros para debates técnicos, llegar a acuerdos sobre cuestiones metodológicas y operacionales y emprender actividades conjuntas. Las aportaciones del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural en apoyo de las actividades relacionadas con la CMRADR se examinarán de manera pormenorizada en la sección I del presente capítulo.

7.3 La CMRADR reconoció la importancia de las políticas macroeconómicas para alcanzar las metas del desarrollo rural. La FAO, como organismo principal, asumió la tarea de prestar asistencia a los órganos rectores de los países en desarrollo para orientar sus políticas en favor de la

equidad y de un crecimiento participativo, particularmente en las zonas rurales. Un instrumento importante de asesoramiento en materia de políticas son las misiones interinstitucionales de seguimiento de la CMRADR. Desde su inicio en 1981, hasta 1990 se habían organizado 25 misiones. En la sección II se examinan el enfoque, el contenido y el resultado de esas misiones.

7.4 Como parte de las actividades de seguimiento de la CMRADR, se organizaron numerosas reuniones entre organismos en los planos mundial y regional. Hubo seminarios, mesas redondas y consultas sobre temas más concretos. Esas reuniones se llevaron a cabo para sensibilizar a los participantes así como para conseguir progresos en los aspectos conceptual y operacional del programa relacionado con la CMRADR. Los principales temas y las modalidades de esas reuniones son objeto de observaciones que se formulan en la sección III. Aparte de estos esfuerzos más regulares y/o estructurados, la colaboración entre organismos se plasma en el campo de numerosas maneras. En la sección IV se señalan las principales lecciones de esas actividades conjuntas.

## I

### Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural

7.5 Como se ha mencionado anteriormente, uno de los foros más importantes para la colaboración entre organismos en el desarrollo rural es el Grupo de Acción del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Rural (que en adelante se designará como el Grupo de Acción). El Grupo de Acción se reunió por primera vez en marzo de 1976, en Washington, D.C., en la sede del Banco Mundial. Desde entonces se ha reunido por lo menos una vez al año. En 1978 la secretaria del Grupo de Acción pasó a la FAO donde ha permanecido desde entonces. El Subdirector General encargado del Departamento de Política Económica y Social de la FAO es el presidente del Grupo de Acción. Son miembros del Grupo 29 organismos de las Naciones Unidas.

7.6 El Grupo de Acción desempeña tres funciones importantes. Primeramente y ante todo, constituye un foro para el intercambio de información e ideas sobre diferentes aspectos del desarrollo rural. Con este fin, los miembros del Grupo de Acción distribuyen informes escritos y presentan informes orales sobre las actividades y métodos de sus organismos, alguno de los cuales incluyen bajo subtítulos las prioridades indicadas en la CMRADR. Esta tarea se ve facilitada por el boletín de información Desarrollo Rural, publicado por la FAO por cuenta del Grupo de Acción. Una crítica del funcionamiento del Grupo de Acción de la que se hizo eco el equipo encargado del examen en sus conversaciones con funcionarios de diferentes organismos era que: a) se dedica demasiado tiempo a los informes de los organismos; b) esos informes son por lo general de carácter descriptivo; y c) los demás organismos aportan muy pocas observaciones sobre las actividades de un organismo determinado. Esa crítica parece en parte justificada. Los informes de las reuniones celebradas en los primeros años del Grupo de Acción indican que eran más frecuentes los debates substanciales de los conceptos y las cuestiones

relacionadas con el desarrollo rural. El Grupo de Acción del CAC constituye una excelente oportunidad para llevar a cabo un diálogo constructivo sobre aspectos importantes de la reforma agraria y el desarrollo rural que van más allá de un intercambio de información.

7.7 La segunda función esencial del Grupo de Acción consiste en constituir un foro para el debate de las actividades de colaboración entre los organismos. Las más trascendentales de esas actividades eran las misiones interinstitucionales sobre políticas relacionadas con la CMRADR. Otras actividades en la esfera del desarrollo rural que requieren la aprobación o el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas también se comunican al Grupo de Acción. Por ejemplo, la propuesta de la FAO relativa a la preparación de este "examen de las experiencias de la FAO y de los organismos de las Naciones Unidas en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR", fue examinada y aprobada por el Grupo de Acción en mayo de 1990, con lo que se logró el pleno apoyo y la cooperación de los organismos.

7.8 La tercera actividad importante es el examen y el debate a fondo de los temas elegidos por los grupos especiales o los grupos de trabajo establecidos por el Grupo de Acción. El Grupo de Acción ha realizado encomiables progresos por este medio. Actualmente funcionan cuatro grupos especiales/subgrupos: i) el grupo especial sobre vigilancia y evaluación del desarrollo rural; ii) el grupo especial sobre la participación popular en el desarrollo rural; iii) el grupo de trabajo sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres de las zonas rurales; y iv) el grupo de trabajo sobre la contribución industrial al desarrollo rural. Debido a la escasez de tiempo, no sería posible examinar el funcionamiento de todos los grupos especiales y subgrupos. Una breve descripción de la constitución y el funcionamiento del grupo especial sobre vigilancia y evaluación y del grupo de trabajo sobre las políticas macroeconómicas pondrá de manifiesto las modalidades de esos mecanismos para la colaboración entre organismos.

7.9 Grupo de observación y evaluación: el Grupo de Acción estableció un grupo de trabajo sobre observación y evaluación en su segunda reunión, celebrada en septiembre de 1976, para formular propuestas sobre los tipos de información que cada organismo debería tratar de obtener para el diseño, la vigilancia y la evaluación de sus actividades de desarrollo rural orientadas hacia la reducción de la pobreza y para posibilitar la comparación entre organismos. Este Grupo de Trabajo fue convocado por la OIT. Sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo, el Grupo de Acción decidió en 1978 establecer un grupo interinstitucional especial de profesionales con experiencia en la vigilancia y evaluación, con el objetivo limitado de aportar propuestas concretas con respecto a las definiciones operacionales y un conjunto de indicadores para evaluar las actividades de desarrollo rural. El grupo especial se reunió en Roma en 1979 y concluyó su tarea formulando un conjunto de recomendaciones.

7.10 Posteriormente, tras un examen del Grupo de Acción efectuado en 1981, el Grupo de Acción convino en que la aplicación de las recomendaciones de la CMRADR relativas a la vigilancia y evaluación de los programas de desarrollo rural constituía una de las esferas más prometedoras para una colaboración entre organismos. En consecuencia, en 1981 se estableció un grupo interinstitucional de vigilancia y evaluación del desarrollo rural para que continuara la labor en esa dirección. El

Banco Mundial, que había constituido el grupo especial, organizó una conferencia de mesa redonda en octubre de 1981. Tomando como base las decisiones adoptadas por esa conferencia, el Grupo de Acción aprobó la preparación de directrices sobre procedimientos operacionales de vigilancia y evaluación, directrices que deberían ser útiles no sólo para el personal de las Naciones Unidas, sino también para los funcionarios de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

7.11 En 1983 el FIDA se encargó de la convocación del grupo especial. En los años siguientes el grupo redactó y publicó en 1984 el documento pautas básicas para el diseño y uso de sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos y programas de desarrollo rural en los países en desarrollo. Todos los usuarios y expertos en la materia valoran muy positivamente esas pautas, que pueden considerarse como un resultado concreto de la colaboración entre organismos por conducto del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural.

7.12 Grupo de Trabajo sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres de las zonas rurales: en la 16a. reunión del Grupo de Acción, celebrada en 1988, los miembros examinaron la importancia de las políticas de ajuste estructural y sus efectos sobre las economías rurales de los países en desarrollo. Se sugirió que un grupo de trabajo constituido por la FAO, el FIDA, la OIT, el INSRW, el PNUD/DTCD, el FNUAP, el UNICEF y la OMS preparara el esbozo de un estudio sobre la cuestión. El Grupo de Trabajo celebró dos reuniones, la primera en octubre de 1988 y la segunda en abril de 1989. En la primera reunión se definió el alcance del estudio. El Grupo decidió que los principales objetivos de esta actividad serían los siguientes: i) preparación de un marco de análisis de las políticas utilizando un número reducido de indicadores; ii) puesta a prueba de este marco de análisis de las políticas en varios países elegidos sobre la base de sus diferentes condiciones socioeconómicas; iii) difusión de los conocimientos adquiridos gracias a esta actividad entre los asesores en materia de políticas de los países en desarrollo y facilitación de capacitación con este fin.

7.13 En la segunda reunión del Grupo de Trabajo el PNUD presentó un proyecto de documento sobre el impacto de las políticas macroeconómicas en los pobres de las zonas rurales: marco analítico e indicadores. El Grupo de Trabajo examinó el documento, se puso de acuerdo sobre una futura línea de acción y pidió que el PNUD realizara pruebas sobre el terreno en uno de los países. En la última reunión del Grupo de Acción del CAC, celebrada en 1990, el PNUD presentó un informe provisional sobre los progresos logrados con este programa. Se informó al Grupo de Acción de un estudio monográfico iniciado en Níger y de los planes de llevar a cabo estudios análogos en Ghana, Jamaica y Madagascar.

7.14 Una iniciativa adicional adoptada por el Grupo de Acción consistió en examinar la repercusión del ajuste estructural en las 8a. y 9a. reuniones del grupo especial sobre vigilancia y evaluación, con miras a intercambiar experiencias relativas a la vigilancia y evaluación de las políticas y de los programas de ajuste estructural iniciados en el marco de esas políticas.

7.15 Así pues, la comunidad internacional podía colaborar en el análisis de importantes cuestiones metodológicas, en relación con los cambios de la política macroeconómica, por conducto de grupos especiales y grupos de trabajo del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural. Este foro tiene aún más posibilidades para establecer una colaboración útil entre organismos. En el capítulo VIII de este examen se volverá sobre este tema.

7.16 Estos últimos años se ha dado menos importancia al seguimiento de la CMRADR por el Grupo de Acción, al aumentar la dedicación de los organismos en sus propios programas (por ejemplo, la estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000, educación para todos, salud para todos, etc.). Sin embargo, esto no impidió que a partir de 1987 se incluyera en el programa del Grupo de Acción un tema regular sobre la aplicación de las estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, ni la creación de un nuevo grupo de trabajo sobre la contribución industrial al desarrollo rural en 1989.

## II

### Misiones interinstitucionales sobre políticas como seguimiento de la CMRADR

7.17 El Programa de Acción de la CMRADR otorgaba alta prioridad a las misiones interorganismos. La recomendación pertinente dice lo siguiente: "la FAO, por medio de los mecanismos intersecretariales adecuados de las Naciones Unidas y a petición concreta del país interesado, habrá de realizar análisis periódicos con cada país en lo que respecta a sus políticas, programas y recursos dedicados a alcanzar los objetivos y metas esbozados en este Programa de Acción y al apoyo prestado a estos esfuerzos por las organizaciones internacionales competentes". Pocos años más tarde, en 1983, la Conferencia de la FAO reiteró la importancia de esas misiones. Hasta 1990 la FAO había lanzado con la ayuda de otros organismos de las Naciones Unidas 25 misiones interorganismos sobre políticas. De éstas, la enviada a Madagascar regresó recientemente del campo. En los párrafos siguientes se examina la información relativa a las primeras 24 misiones.

7.18 A pesar de la reiteración por la Conferencia de la FAO de la importancia de estas misiones, su número se redujo fuertemente en el segundo quinquenio después de la CMRADR (es decir, en 1986-1990) pasando de 17 en el primer quinquenio (1981-85) a 7 en el segundo. Se produjo asimismo un marcado cambio en la composición regional de los países a los que se enviaron misiones. En el primer quinquenio, el número mayor de misiones se dirigió a los países de África, pero en el segundo período quinquenal no se envió ninguna misión a esta región (con excepción de la última misión de 1990 enviada a Madagascar). Prácticamente todas las misiones realizadas en el segundo período quinquenal se enviaron a América Latina y el Caribe, si se exceptúa una misión enviada a Asia (Filipinas).

7.19 De la lista de países elegidos para enviar misiones en años distintos parece deducirse que en algunos casos por lo menos las misiones se organizaron a iniciativa de funcionarios de alto nivel de la FAO y que la "petición" del país vino después. De cualquier modo, es necesario especificar los criterios de selección de los países para el envío de misiones de seguimiento de la CMRADR sobre políticas. No es perjudicial, sino de hecho bastante positivo, que la FAO asesore a los países en cuanto

a la utilidad de esas misiones y que desaliente a los que no parecen estar preparados para recibirlas, después de haber efectuado un estudio adecuado de los antecedentes, por supuesto. Sirve de poco enviar misiones a países que no están preparados desde el punto de vista institucional para aplicar la estrategia de la CMRADR.

7.20 Una cuestión conexas es el alcance de las misiones. En varios círculos se ha afirmado que el alcance de las misiones de seguimiento de la CMRADR es demasiado amplio y extenso para que tenga ningún valor operativo para el país y que unas misiones más concentradas y definidas de manera más estricta tendrían un mayor valor práctico. El equipo encargado del examen se ocupó de esta cuestión en todas sus ramificaciones y llegó a la conclusión de que los servicios técnicos de la FAO pueden organizar misiones útiles que se ocupen de cuestiones o problemas concretos; una misión interorganismos de alto nivel está justificada sólo si el objetivo es un análisis de las políticas más global. Por otro lado, las misiones, tal como están constituidas, dan la posibilidad de reunirse y celebrar conversaciones con todos los órganos rectores competentes, posibilidad que se aprovecha. En la medida en que de las cuestiones tratadas en la CMRADR no pueden ocuparse exclusivamente los ministerios de agricultura o de recursos naturales, unos amplios diálogos con otros órganos de decisión política podrían ser útiles para alcanzar con más eficacia los objetivos de la CMRADR.

7.21 Aunque el mandato de estas misiones sigue abarcando las tres categorías amplias siguientes: i) examen de las políticas agrarias; ii) establecimiento de prioridades y decisión de las esferas de acción esenciales, y iii) asistencia en la preparación de los proyectos, dentro de cada categoría las peticiones anteriores imprecisas y generales están siendo substituidas por unas demandas y sugerencias más concretas. El otro aspecto que vale la pena considerar a este respecto consiste en saber si esas misiones deben prestar también asistencia en la determinación de los proyectos. Sumando pros y contras, aprobamos la sugerencia de un examen anterior de las misiones de seguimiento de la CMRADR (Ojala, 1984), en el sentido de que una misión de asesoramiento de alto nivel sobre políticas no debe apartarse de sus tareas principales para ir a la caza de proyectos financiados. Si hace falta, una misión de seguimiento podrá ocuparse de esa tarea.

7.22 Como se ha de establecer un diálogo serio sobre políticas con los gobiernos con miras a orientar las políticas de desarrollo siguiendo las líneas del Programa de Acción de la CMRADR, se deberían mejorar la composición de las misiones y su modus operandi. La dimensión de las misiones varió de cinco miembros en Omán (4 en la segunda misión a Sri Lanka, que fue fundamentalmente una misión de la FAO como único organismo) a 21 en Costa Rica. La dimensión media de las 24 misiones fue de diez miembros. Sin embargo, no existe correspondencia entre la magnitud y las complejidades de la economía, la sociedad y la política de un país, por un lado, y la dimensión y composición de la misión, por el otro. La mayor parte de las misiones enviadas a América Latina fueron grandes y estuvieron integradas por 12 a 15 miembros o incluso más, independientemente de la dimensión del país.

7.23 De un tercio a la mitad de los miembros de las misiones procedían de la FAO. La composición del personal de la FAO que participa en las misiones no refleja un esfuerzo consciente para incluir a las dependencias de la Organización que están directamente interesadas en el Programa de Acción de la CMRADR. Por ejemplo, desde 1983 nadie del Servicio de Promoción de la Mujer en la Producción Agrícola y el Desarrollo Rural (ESHW) ha participado en las misiones de seguimiento de la CMRADR. Una explicación dada era que los participantes de la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria (ESH) podían ocuparse de las cuestiones de la mujer. El equipo encargado del examen no estaba completamente convencido. Análogamente, la participación de la Dirección de Análisis de Políticas (ESP) o de la Dirección de Política Alimentaria y Nutrición (ESN) ha sido muy poco frecuente.

7.24 Entre los organismos de las Naciones Unidas, la participación de la OIT ha sido bastante regular (en 17 de 24 misiones) y las comisiones económicas regionales participaron también en bastantes misiones (16); el PNUD participó en 15, el PMA en 12 y la UNESCO igualmente en 12. Cada uno de esos organismos estuvo representado por lo menos en la mitad de las misiones. La OMS fue un participante bastante regular en las primeras misiones (11). La participación de otros organismos (FIDA, ONUDI, UNICEF, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas, etc.) ha sido esporádica. Entre los organismos más importantes de las Naciones Unidas, el PNUMA no participó en ninguna misión. Tampoco lo hizo el Banco Mundial, aunque se le invitó en numerosas ocasiones. Como esas misiones son misiones de alto nivel sobre políticas, es importante que se proporcione a los países el mejor asesoramiento internacional posible en materia de políticas. Este objetivo sólo se puede alcanzar en parte si la OMS, el UNICEF, la UNESCO o la ONUDI no participan en las misiones. Conviene asimismo explicar cómo se decide la composición de una misión.

7.25 No se dedica el tiempo suficiente a la preparación de esas misiones. Con muy pocas excepciones, toda la labor preparatoria corre a cargo del organismo principal (FAO) o de algún consultor nombrado por la FAO. La aportación de otros organismos participantes o de los países que invitan a la misión es insignificante. El personal de la FAO dispone igualmente de muy poco tiempo para la preparación. Es raro que el equipo de trabajo encargado de la misión se establezca con más de dos o tres meses de antelación y los miembros de la misión de otros organismos no se reúnen antes de emprender el viaje al país. Probablemente, se espera que los miembros puedan evaluar la situación y asesorar al gobierno sobre la base de su experiencia, conocimientos e ideas acumulados. Si los miembros de la misión tienen suficiente experiencia con respecto al asesoramiento en materia de políticas a un alto nivel y si están secundados por un personal que realiza el trabajo adecuado, puede que no sea del todo irreal.

7.26 La corta duración de las propias misiones (ninguna de ellas permanece en el país más de 10 días) ha obstaculizado la iniciación de un proceso de colaboración entre los organismos y de actividad conjunta. Esto fue desafortunado dada la necesidad de reforzar la coordinación de los mecanismos y de realizar actividades de colaboración sostenibles en los países.

7.27 Los aspectos positivos y las deficiencias de las misiones se reflejan plenamente en la índole de las recomendaciones hechas. Independientemente de que las recomendaciones formuladas por las últimas misiones son más concretas, la estructura y el esquema de las recomendaciones varían de un país a otro. En general abarcan todos los principales temas de la CMRADR, pero su pertinencia a la situación concreta del país no siempre es evidente.

7.28 Con el fin de efectuar un examen más detallado, el equipo de examen seleccionó nueve informes de misiones, tres correspondientes al primer período (1981-83), tres al período intermedio (1985-87) y tres más recientes (1988-90). Las observaciones hechas más arriba sobre la base del estudio en general de los informes de 24 misiones - sobre la elección de los países, la composición del equipo de la FAO, la participación de otros organismos de las Naciones Unidas, el grado de preparación, el mandato y las recomendaciones de las misiones - fueron corroboradas por estos estudios más detallados.

7.29 Los informes de las misiones aportan un beneficio indirecto que no debe pasar desapercibido. En varios casos el informe de la misión sirvió de árbitro en el debate público sobre una cuestión esencial. Por ejemplo, la posición adoptada por la misión con respecto a las reformas agrarias en Filipinas reforzó a los miembros de los órganos de dirección política que estaban abogando por introducir reformas agrarias en su país. En algunos de los países latinoamericanos se ha producido un efecto positivo análogo. Por ejemplo, la misión a Ecuador consiguió persuadir al Gobierno de que mantuviera el fondo especial para el desarrollo rural, FODERUMA. La función de "promoción o defensa" de las misiones de seguimiento de la CMRADR no debe subestimarse.

### III

#### Reuniones entre organismos, consultas intergubernamentales y mesas redondas

7.30 Aparte de una colaboración más estructurada y regular entre los organismos, constantemente se hacen intentos concretos de reunir a los organismos para que colaboren en la esfera del desarrollo rural. Entre los esfuerzos más importantes en este sentido cabe mencionar las reuniones periódicas regionales entre organismos, las consultas intergubernamentales regionales y las mesas redondas.

7.31 En todas las regiones salvo Asia y el Pacífico, la FAO ha organizado consultas entre organismos sobre cuestiones relacionadas con la CMRADR. En Asia y el Pacífico, la CESPAP había establecido en 1977 un comité regional interorganismos sobre desarrollo rural integrado, que organizó reuniones de ese tipo. Hasta ahora se han organizado cuatro consultas entre organismos en Africa, cinco en el Cercano Oriente y siete en América Latina y el Caribe. Lamentablemente, el entusiasmo por esas consultas entre organismos parece haber decaído después de 1985. Desde entonces sólo ha habido dos de esas consultas, ambas en América Latina. (Sin embargo, el Comité interorganismos sobre el desarrollo rural para Asia y el Pacífico es una excepción. Se trata de un órgano activo, que sólo se ha reunido recientemente, en mayo de 1990, para examinar las estrategias del desarrollo rural integrado en esa región).

7.32 Asistieron a esas reuniones un gran número de organismos de las Naciones Unidas, entre ellos el PNUD, el PMA, la OIT, la UNESCO, el UNICEF, el FNUAP, las comisiones regionales de las Naciones Unidas, la ONUDI, UNCTAD/GATT y FAO. El programa de todas estas reuniones era bastante uniforme. La FAO, como organismo principal, presentó un informe sobre las actividades recientes y en curso del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural. Los representantes de todos los organismos, incluida la FAO, presentaron informes sobre sus actividades en países concretos de la región o las que se extendían a toda la región y contribuían a los objetivos del desarrollo rural orientado hacia la reducción de la pobreza. En las reuniones se examinó la manera de mejorar la colaboración y coordinación entre los organismos en la ejecución de los programas y proyectos de interés común. Si se pone fin a esas reuniones, se debilitará la red total de relaciones entre organismos, especialmente en un momento en que en las reuniones intergubernamentales hay indicios de que los programas y temas se refieren cada vez más a regiones concretas.

7.33 Conviene considerar las consultas regionales entre organismos como foros eficaces para ampliar la repercusión y las actividades del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural en las regiones y los países. Como las cuestiones relacionadas con el desarrollo rural son específicas de los países, los organismos de las Naciones Unidas deben poder reforzar, o por lo menos facilitar, las actividades regionales y nacionales orientadas hacia los pobres de las zonas rurales por intermedio de esas reuniones.

7.34 En América Latina y el Caribe las reuniones regionales entre organismos, de 1984 en adelante, se celebraron conjuntamente con mesas redondas sobre temas concretos relacionados con la aplicación del programa de desarrollo rural en la región. Sería conveniente que otras regiones siguieran la práctica de examinar cuestiones concretas después de intercambiar información y opiniones de carácter general.

7.35 En diversas regiones en desarrollo se organizaron numerosas consultas intergubernamentales sobre temas relacionados con la CMRADR: tres en Africa, seis en Asia y el Pacífico, cinco en América Latina y el Caribe y dos en el Cercano Oriente. Durante el periodo 1986-88 se produjo una reducción pasajera de esas actividades. Desde 1989 ha habido una reactivación. Esas consultas tienen por objeto proporcionar directrices para el establecimiento de programas de acción nacionales. Las reuniones iniciales se celebraron principalmente para definir las actividades de seguimiento regionales más inmediatas y coadyuvar en la formulación de las políticas nacionales que se esperaba dieran origen a programas nacionales. Asistieron a esas consultas muchos de los organismos de las Naciones Unidas a los que se había invitado.

7.36 La FAO determinó los temas que iban a ser objeto de examen en esas reuniones de seguimiento de la CMRADR. Con el tiempo en sus programas se ha dado un carácter más concreto a los temas que iban a ser debatidos. Por ejemplo, la primera consulta celebrada en Asia (en 1979) se ocupó en general de las disposiciones adoptadas por los países con respecto al seguimiento de los temas abordados en la CMRADR. En la tercera consulta (1983) se destacaron temas más concretos de interés regional, verbigracia, los sistemas de prestación de servicios a los pequeños agricultores, la comercialización y las políticas de precios, la participación popular, la silvicultura social, las mujeres y el desarrollo rural, etc. En la quinta consulta se sometieron a examen los aspectos más nuevos de esos temas, por

ejemplo, la función de las ONG en la silvicultura comunitaria, las experiencias y estrategias con respecto a la promoción del empleo no agrícola o los problemas de los pescadores artesanales. La misma tendencia podía discernirse en América Latina donde, a partir de las deliberaciones generales, las consultas más recientes incluían temas como los problemas de las poblaciones autóctonas de América Latina y el Caribe, la recesión en la región latinoamericana, el ajuste estructural y la pobreza rural en América Latina y el Caribe, el impacto de la tecnología en las actividades de producción de las mujeres en América Latina y las formas asociativas de producción en los programas de reforma agraria.

7.37 En Africa igualmente, donde hasta ahora sólo se han celebrado tres consultas intergubernamentales, las deliberaciones han comenzado a pasar de temas generales a temas regionales más concretos como la repercusión de la tenencia de la tierra y de las políticas agrarias en los recursos de propiedad común en Africa y el papel de la mujer en el desarrollo rural en ese continente.

7.38 En los debates se tiende a concentrarse más en temas que tienen importancia para la región de que se trate y en proporcionar un foro para el intercambio de opiniones y experiencias. Esas consultas suelen estar bien planificadas y preparadas. Sin embargo, no se dispone de ningún mecanismo para evaluar el seguimiento de esas reuniones internacionales.

7.39 A iniciativa de la FAO y con el apoyo de otros organismos de las Naciones Unidas se organizaron muchas consultas de expertos y mesas redondas sobre cuestiones relacionadas con la CMRADR. Las primeras consultas se organizaron principalmente en torno a los indicadores socioeconómicos. Se invitó a los organismos interesados de las Naciones Unidas a que asistieran a esas consultas y a que elaboraran programas conjuntos. (A comienzos de 1990, la Dirección de Estadística de la FAO organizó un seminario con la participación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y del Banco Mundial para armonizar su labor en la esfera de la vigilancia y evaluación de la reforma agraria y el desarrollo rural con actividades análogas en otros organismos de las Naciones Unidas). Los temas de las mesas redondas han sido más variados estos últimos años. Para los debates en esas mesas redondas se pueden elegir temas algo más concretos y pertinentes para la región de que se trate. Sin embargo, un gran número de esas reuniones se limita a examinar diferentes aspectos de la reforma agraria. Esas oportunidades podían haberse aprovechado para examinar otros puntos importantes del Programa de la CMRADR.

7.40 Un instrumento esencial para la colaboración entre organismos que parece haber sido descuidado durante el decenio de 1980 es el análisis de los programas de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Consejo Económico y Social (en su segundo período de sesiones de 1979) pidió que un análisis de todos los programas de desarrollo rural de los organismos, realizado por las organizaciones de las Naciones Unidas, se presentara al Consejo en su segundo período ordinario de sesiones de 1980. El Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural, en su reunión de 1979, manifestó que esa actividad debería constituir la base para la evaluación futura de la realización de las actividades de

desarrollo rural por parte del sistema de las Naciones Unidas, tal como se pedía en el Programa de Acción de la CMRADR. No obstante, tras esta actividad inicial realizada en 1980, no se han hecho nuevos esfuerzos en esta dirección.

## IV

7.41 Aparte de estas modalidades de colaboración entre organismos, existen diversos acuerdos de colaboración que son, de hecho, demasiado numerosos para enumerarlos en este breve examen, a nivel de campo. Los ejemplos van desde la constitución de una red sobre un tema común hasta la prestación de asistencia por parte de un organismo en la aplicación de un proyecto de asistencia técnica de otro. Entre esos extremos, cabe mencionar un sinnúmero de esfuerzos conjuntos en las esferas de la creación de instituciones, la capacitación, la formulación de estrategias y políticas, la investigación o la copatrocinación y/o cofinanciación de proyectos.

7.42 Un examen de algunos de estos proyectos conjuntos, y las discusiones con los funcionarios de los organismos y con los funcionarios públicos, permite extraer unas cuantas lecciones que parecen poder ser de aplicación más general. En pocas palabras, incluirían las siguientes:

- Existen algunos ejemplos destacados de actividades cooperativas de campo entre organismos en esferas como la investigación agrícola, la silvicultura, la pesca y la mujer en el desarrollo. Paralelamente, existen algunos temas técnicos, al igual que políticos e institucionales, donde no parece existir mucha colaboración, por ejemplo, la agricultura de secano y el empleo no agrícola, pese a que ciertamente existe margen para ello.
- La colaboración entre los organismos es más débil en las esferas que son comunes a dos o más organismos. Sin embargo, se están consiguiendo algunas mejoras a este respecto, como lo ilustran los esfuerzos de colaboración de la FAO y la OMS por organizar la Conferencia Internacional sobre Nutrición.
- La cooperación entre los organismos de financiación, como el Banco Mundial, el PNUD, el FIDA, el FNUAP o el PMA, es buena y se está ampliando.
- Los proyectos interinstitucionales tienen mejores posibilidades de éxito cuando el organismo principal tiene una competencia técnica reconocida, por ejemplo, el Programa de Campo impulsado por la FAO.
- La función de coordinación del PNUD en los países no es universalmente eficaz. La culpa de ello no cabe asignársela exclusivamente al PNUD; otros organismos (por ejemplo, el Banco Mundial) que desempeñan una función de coordinación en algunos países no han tenido mucho más éxito. La razón de ello es, en parte, que los países no perciben que la acción coordinada de los organismos, incluso en un sector o esfera particular, siempre les beneficia.

- Los programas de colaboración técnica tienen mejores posibilidades de éxito que los que entrañan la distribución de fondos. Compartir el 13 por ciento (es decir, el porcentaje que cubre los gastos generales cobrado por los organismos) o la "gloria" de realizar la tarea es ya bastante difícil; compartir ambos es poco menos que imposible.
- En lo que respecta a la actividad de campo, a diferencia de las deliberaciones intelectuales, la colaboración de más de dos o tres organismos raras veces ha resultado fructífera, a menos que las actividades y tareas estén claramente distribuidas entre los organismos participantes.
- Los contactos de trabajo a nivel de funcionario entre todos los organismos competentes son bastante buenos. Es a los niveles más altos de la burocracia donde hay que hacer frente a problemas en relación con la financiación, la competencia respectiva, etc., que pueden menoscabar la acción cooperativa.

## CAPITULO VIII

**RESUMEN: LECCIONES APRENDIDAS CON RESPECTO AL CONTENIDO  
DEL PROGRAMA Y A LA PLANIFICACION DE LAS ACTIVIDADES**

8.1 En el presente capítulo la información presentada en los capítulos IV a VII se examina desde la perspectiva general del Programa de Acción de la CMRADR y se hacen varias recomendaciones para mejorar la pertinencia y calidad de los programas de trabajo de los organismos. Se formulan igualmente algunas observaciones sobre la dirección del programa de seguimiento de la CMRADR. El objetivo de ello es sacar lecciones de las experiencias del decenio de 1980 y recomendar modificaciones adecuadas en los programas y modalidades a la luz de esa experiencia, con miras a reforzar los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la reducción de la pobreza rural en el decenio de 1990.

## I

8.2 Aunque raras veces se reconoce (salvo por parte de la FAO) que la CMRADR sirve de inspiración a las actividades de desarrollo rural de los organismos, el sistema de las Naciones Unidas contribuyó, por medio de diversas actividades en los años posteriores a la Conferencia Mundial, al establecimiento de un consenso universal sobre la reducción de la pobreza, la participación de los beneficiarios, la importancia de las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos y la protección del medio ambiente. Los principios enunciados en la CMRADR están influyendo profundamente en las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas, tanto en las iniciadas por los organismos como en las realizadas en apoyo de los programas estatales. Esas ideas también se han reflejado en proyectos financiados por organismos intergubernamentales y bilaterales. Con todo, cabe observar varias deficiencias en el contenido de los programas, así como en los procedimientos de planificación y ejecución, especialmente en los primeros. Muchas de esas lagunas, como se ha señalado anteriormente en el texto, se debieron a factores que quedaban fuera del control de los organismos.

8.3 En los párrafos siguientes las observaciones se agrupan en torno a las esferas de trabajo importantes de los organismos, es decir: i) los propios programas de trabajo de los organismos; ii) las actividades en apoyo de los programas estatales; iii) la función de promoción de los organismos; y iv) las actividades de colaboración entre organismos.

**Los programas de trabajo de los organismos**

8.4 La promoción de los principios de la CMRADR por los organismos de las Naciones Unidas abarca actividades de investigación, educación, capacitación y extensión, y el establecimiento de indicadores socioeconómicos con respecto a la vigilancia y evaluación. Ninguna de estas actividades podría decirse que es improcedente. En la medida en que los estudios y los experimentos de campo dieron origen a actividades de capacitación, consultas y prestación de asistencia técnica, hubo igualmente una coherencia de las actividades. Lo que se realizó en relación con esta función de promoción y catalizadora se realizó en serio

y, hasta donde es factible evaluarlo, en conjunto bien. Hay margen, sin embargo, para que estas actividades sean más eficaces. Con miras a alcanzar este fin, en el campo de las investigaciones y los estudios el equipo encargado del examen recomendó lo siguiente:

- Como las limitaciones de los datos siguen siendo un obstáculo importante para evaluar las tendencias de la pobreza rural y analizar el impacto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza, la reunión, el análisis y la difusión sistemáticos de datos merecen recibir una alta prioridad en el programa de trabajo.
- La tarea de conceptualizar y analizar de manera inductiva temas nuevos pero sumamente importantes no se ha abordado todavía de manera satisfactoria. Por ejemplo, los trabajos en curso sobre el mejoramiento del acceso de los campesinos pobres a los mercados de insumos y productos y a los servicios agrícolas deberían reforzarse más. Se debe prestar particular atención a los países que están aplicando programas de ajuste estructural o que están pasando de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado.
- Existe la necesidad de afianzar los vínculos entre los centros del GCAI y las instituciones nacionales de investigación agrícola, por un lado, y los organismos competentes de las Naciones Unidas, por el otro.
- Aunque nos congratulamos de la atención prestada al medio ambiente y al desarrollo sostenible estos últimos años, se sugiere que se realicen otros trabajos sobre las vinculaciones entre pobreza y medio ambiente, los métodos relativos a la contabilidad ambiental y la evaluación de las estrategias de desarrollo sostenible en diferentes zonas agroecológicas, con particular hincapié en las zonas y los grupos de población vulnerables.
- Es preciso realizar estudios de la legislación apropiada y de los mecanismos de aplicación de apoyo para garantizar unos derechos sobre la tierra suficientes y justos, especialmente para las mujeres.

8.5 Con respecto a las actividades de educación, capacitación y extensión, las principales recomendaciones extraídas de nuestro análisis son las siguientes:

- que los organismos refuercen sus arreglos con relación al intercambio de documentación, materiales docentes y métodos de capacitación en esferas relacionadas con la CMRADR;
- como seguimiento de la consulta mundial sobre extensión agrícola, que entrañó una intensa cooperación con varios organismos, se ha de fomentar más la colaboración para el establecimiento y la puesta a prueba de métodos de extensión agrícola, particularmente en el sector de la participación de los pequeños agricultores;

- se ha de considerar la conveniencia de dar capacitación a los pequeños empresarios y al personal de las cooperativas, las organizaciones rurales y las pequeñas empresas privadas en las esferas de la industria, las empresas y los oficios rurales, las instituciones de crédito rural, los mercados rurales de insumos y productos, etc., sin limitarse principalmente a los funcionarios públicos.

8.6 Un ejemplo importante de la aportación de los organismos a la reforma agraria y al desarrollo rural en la década posterior a la CMRADR es la elaboración de indicadores del progreso socioeconómico ampliamente aceptados. Hace falta intensificar el trabajo en esta esfera, para lo cual se hacen las sugerencias siguientes:

- Existe la necesidad de desglosar los indicadores por población rural/urbana, categorías socioeconómicas y sexos. Es preciso acelerar los esfuerzos actuales en esta dirección.
- Es necesario idear indicadores adecuados con respecto a la participación popular, la planificación local, la ordenación de los recursos naturales/comunes, etc.
- Se deben afinar los conceptos y las mediciones para destacar la función de las mujeres en la agricultura y el desarrollo rural.
- Es preciso concebir técnicas para la evaluación ambiental y las repercusiones en los pobres.
- Hace falta idear métodos para captar la vinculación entre la agricultura y las actividades no agrícolas.
- Y lo que es más importante, quizás se requieran métodos y procedimientos para utilizar las conclusiones de la vigilancia y la evaluación en la corrección y revisión de los programas a mitad del período, en la medida en que éstos guarden relación con el programa de trabajo del organismo.

8.7 La función de difusión de información es tan esencial para promover los principios de la CMRADR como para repetir con éxito proyectos y programas. El boletín Desarrollo Rural constituye un foro adecuado para difundir información sobre las actividades de desarrollo rural de los organismos. Sin embargo, para que el proceso de distribución de información resulte más eficaz, formulamos las siguientes recomendaciones:

- que la frecuencia del boletín Desarrollo Rural pase de anual a por lo menos semestral. Otros organismos podrían compartir el costo de publicación, que actualmente sufraga exclusivamente la FAO;
- que estudios importantes sobre la pobreza, la participación popular, el desarrollo sostenible, etc., sean publicados por editores comerciales, no sólo para reducir la carga financiera de los organismos, sino también para garantizar una más amplia distribución. Por análogas razones, se podrían presentar documentos de trabajo, documentos de debate, etc., para ser publicados en revistas académicas y especializadas;

- que se preste mucha mayor atención a la difusión de información sobre las actividades de desarrollo rural de los organismos dentro de los propios organismos, con el fin de que los funcionarios tengan un mejor conocimiento de las actividades de su propio organismo y de otras instituciones de las Naciones Unidas.

8.8 Si bien los organismos pueden iniciar programas eficaces de reforma agraria y desarrollo rural, esos programas sólo se podrán sostener si se crea una capacidad institucional en los países. Gran parte de la actividad precedente dedicada al fortalecimiento institucional se ha concentrado en el mecanismo de prestación de servicios y aportación de insumos. Aunque esto ha resultado útil, el sostén institucional del desarrollo rural exige una actividad más amplia. Debido a su importancia, la creación de instituciones merece ciertamente un trato separado, pese a lo cual el equipo encargado del examen formula al respecto las siguientes sugerencias básicas:

- que los organismos proporcionen a los gobiernos de los países miembros asistencia técnica y jurídica con respecto a las instituciones, particularmente a nivel local;
- que los organismos contribuyan a promover un diálogo constructivo entre los gobiernos y las ONG; y
- que los organismos presten particular atención a la capacitación de funcionarios de las administraciones públicas locales, dirigentes de grupos y ONG en cuestiones concretas relacionadas con el desarrollo rural, así como en métodos participativos.

#### Actividades en apoyo de programas estatales

8.9 El éxito o el fracaso del Programa de Acción de la CMRADR depende de las políticas y actividades de las administraciones públicas. Estas se examinarán ampliamente en el próximo tercer informe sobre el seguimiento de la CMRADR. No obstante, los organismos pueden contribuir de manera considerable a las actividades estatales principalmente aportando los frutos de sus investigaciones, evaluaciones, proyectos pilotos, etc., al planeamiento de la asistencia técnica. En general, los organismos han desempeñado con éxito esta labor. Los programas de campo y el asesoramiento sobre políticas de los organismos han adoptado cada vez más un enfoque basado en la CMRADR. En el capítulo V se examinan las principales actividades a este respecto con relación a cuatro temas: i) acceso a los recursos; ii) desarrollo institucional; iii) cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos, y iv) el medio ambiente y el desarrollo sostenible. A continuación se enumeran las principales recomendaciones derivadas de este debate.

- 8.10 - Existen dos aspectos del acceso a los recursos fijos:
- i) mejoramiento y conservación de esos recursos y ii) logro de unas condiciones equitativas de acceso a los recursos. Ambos merecen igual atención.

- En zonas en las que existen grandes desigualdades en cuanto a la posesión de tierras, pueden ser necesarias reformas para redistribuir la tierra. Quizá es más importante en la situación actual la necesidad de reformar la tenencia de la tierra para proteger a los agricultores pobres y vulnerables.
- Las nuevas cuestiones que se plantean en relación con la tenencia de la tierra, particularmente en las sociedades en que las formas tradicionales de tenencia están en fase de transición (verbigracia, en países de Africa) se requiere un estudio metuculoso y un plan de acción. Se debe actuar con particular cautela en algunos de los países para que la concesión de títulos sobre la tierra no retire los derechos de las mujeres tal como existen con arreglo a las prácticas consuetudinarias de tenencia de la tierra.
- En la mayor parte de los países en desarrollo las mujeres siguen sin tener acceso a la tierra en pie de igualdad. Se requieren métodos jurídicos e institucionales para establecer una estructura más equitativa.
- Es apremiante que se modifiquen las políticas públicas y la legislación, siempre que sea necesario, para proteger los derechos de los pobres de las zonas rurales a la propiedad comunal, es decir, los bosques, los pastizales, los embalses y las lagunas comunes, etc.
- En lo que respecta a los recursos variables, es decir, los insumos agrícolas, los servicios de crédito, la creciente importancia de los mercados (frente a los sistemas de distribución pública) ha suscitado dificultades de transición a los agricultores pobres. Estos grupos necesitan asistencia para que su relación con los mercados sea equitativo y rentable.
- Varios organismos de las Naciones Unidas están estimulando o apoyando experimentos con diferentes formas de sistemas de aportación de insumos, prestación de servicios y facilitación de créditos, como cooperativas, precooperativas y empresas sectoriales conjuntas. Hacen falta mecanismos para evaluar estos diversos esfuerzos y sacar lecciones para la acción futura.
- No ha sido suficientemente valorada la importancia del empleo no agrícola en los programas de reducción de la pobreza destinados a los pobres de las zonas rurales. Se deben abordar dos aspectos básicos de los programas de desarrollo rural para estimular el empleo productivo en el sector no agrícola: i) el fortalecimiento de los vínculos entre la agricultura y las actividades no agrícolas y ii) la creación y divulgación de tecnologías apropiadas.
- El lugar que ocupa el empleo no agrícola en el desarrollo rural sostenible es una cuestión importante respecto a la cual hace falta realizar un mayor trabajo sistemático. En particular, la función del empleo no agrícola en la absorción del excedente de mano de obra en las zonas agrícolas marginales ha de ser metuculosamente analizada.

8.11 En todo el examen se ha insistido en el fomento de las instituciones. Dos aspectos del desarrollo institucional tienen suma importancia en el contexto de la asistencia técnica: i) el perfeccionamiento de los recursos humanos y ii) el apoyo institucional a la participación popular.

- Con respecto al primero, aunque se reconoce la importancia atribuida a la salud y a la nutrición en los programas de asistencia técnica de muchos organismos, ha llegado el momento de indicar más explícitamente la repercusión de esos programas en la reducción de la pobreza por medio de la formación de capital humano.
- Merece igualmente destacarse la necesidad de mejorar la fijación de objetivos en los programas de perfeccionamiento de los recursos humanos para llegar a los pobres de las zonas rurales y a otros segmentos desfavorecidos, verbigracia, las mujeres y los niños.
- Existe una gran laguna en la comprensión del segundo aspecto, es decir, la correlación de las instituciones con la participación popular. Más arriba en el presente capítulo se han hecho algunas sugerencias sobre este tema. Cabe añadir que en diversos países en desarrollo se están realizando varios experimentos sobre grupos estructurados y no estructurados. Las lecciones de los éxitos y fracasos de estos experimentos no se conocen tan ampliamente como sería posible.
- Una de las lecciones importantes es que las instituciones descentralizadas pueden facilitar la participación popular, especialmente la participación de los pobres de las zonas rurales. En este sentido, los organismos pueden desempeñar una función de promoción que hasta ahora no han realizado con tanta eficacia como habrían podido hacerlo.

8.12 En el terreno de las ideas, parece haberse producido un cambio notable con respecto a las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos. Los programas relacionados con la mujer en el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas están fuertemente influidos por el Decenio para la Mujer y las estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. El objetivo fundamental ha consistido en abordar las dificultades particulares de las mujeres para integrarse en la agricultura y el desarrollo rural. Entre las cuestiones que merecen se les preste una mayor atención cabe mencionar las siguientes:

- los derechos de tenencia de la tierra de las mujeres;
- las diferentes necesidades de tecnología en función de los sexos;
- los efectos de los programas de ajuste estructural sobre las mujeres; y
- la relación del comportamiento demográfico con las cuestiones de la mujer.

El equipo encargado del examen recomienda que los organismos presten mayor atención a estas cuestiones tanto en sus propias actividades como en su apoyo en forma de asistencia técnica a los programas nacionales.

8.13 El equipo encargado del examen observó un creciente interés por las cuestiones ambientales en el sistema de las Naciones Unidas. Un interés conexo por el desarrollo sostenible es igualmente compartido por los organismos. Sin embargo, es preciso dar una mayor claridad al contenido de los programas y a la estrategia de aplicación. Se prevé que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebrará en 1992, indicará las cuestiones y las opciones de una manera clara. Como preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas, y como parte de sus programas ordinarios, los organismos han comenzado a ocuparse de estas cuestiones. Entre las esferas importantes en que se recomienda que los organismos lleven a cabo una acción concertada figuran las siguientes:

- la evolución de las metodologías y el apoyo institucional para que el desarrollo sostenible sea un movimiento participativo, con el fin de que los pobres no tengan que sacrificar sus intereses inmediatos en aras del futuro a largo plazo de la comunidad en conjunto o de que, si han de hacer sacrificios, sean compensados por ello;
- la elaboración de metodologías y el fomento del apoyo institucional para abordar la cuestión de la sostenibilidad de una manera multidisciplinaria;
- el examen de formas viables de rehabilitación de los productores pobres en las zonas marginales y ecológicamente frágiles;
- el examen de las políticas macroeconómicas, particularmente, pero no exclusivamente, las políticas fiscales, con miras a evaluar su impacto sobre el medio ambiente.

8.14 El equipo encargado del examen está convencido de que la cuestión del desarrollo sostenible no puede separarse de las cuestiones más básicas relacionadas con la concepción del desarrollo (¿verbigracia, ¿puede una sociedad consumista proteger el medio ambiente a largo plazo?). Es de esperar que cuando los organismos se reúnan en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo tratarán también de llegar a un consenso sobre la concepción del desarrollo.

#### Función de promoción de los organismos

8.15 En el capítulo VI se dan algunas ilustraciones de los servicios técnicos y de asesoramiento que ofrecen los organismos de las Naciones Unidas en su función de defensores o promotores de los países en desarrollo. Como se ha señalado anteriormente, el éxito global limitado en estas esferas durante el decenio de 1980 se debió principalmente a un entorno económico internacional desfavorable. No obstante, existe margen para reforzar esta función. El equipo encargado del examen recomienda que:

- se dé alta prioridad al asesoramiento sobre políticas en lo que respecta a la creación de nuevos mercados y al acceso de los pequeños agricultores a los mercados de exportación;

- se impulse la colaboración entre los organismos en la esfera de la capacitación para fomentar la capacidad empresarial en materia de exportaciones de las organizaciones de agricultores;
- se dé alta prioridad a la cooperación y coordinación entre los organismos en lo que respecta a los esfuerzos de CTPD;
- se refuerce la red de información y la capacitación regional para que la CTPD sea más eficaz.

#### Colaboración entre organismos

8.16 Las cuestiones relativas a la reforma agraria y el desarrollo rural están interconectadas y tienen también interés para varios organismos. En consecuencia, la colaboración entre los organismos es transcendental. El equipo encargado del examen examinó tres aspectos de la colaboración entre los organismos de manera particularmente detallada: i) el funcionamiento del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural; ii) las consultas mundiales y regionales, y iii) las misiones interinstitucionales de seguimiento de la CMRADR sobre políticas. Sobre la base de este estudio se formulan las siguientes sugerencias:

- El Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural, que es el principal foro para la colaboración entre los organismos en lo que respecta a la reforma agraria y el desarrollo rural, tiene que reforzarse. En particular:
  - i) mediante el fomento de los contactos entre organismos en el intervalo entre las reuniones anuales. Esto podría conseguirse impulsando al personal de los diferentes organismos que están trabajando en proyectos análogos a intercambiar notas en la forma que consideren oportuna;
  - ii) organizando grupos urbanos sobre el tema general del desarrollo rural y la reducción de la pobreza o sobre temas concretos que estén examinando los grupos especiales del Grupo de Acción (podría empezarse con las ciudades en las que tienen su sede un gran número de organismos de las Naciones Unidas);
  - iii) asignando más tiempo en las reuniones del Grupo de Acción al examen de cuestiones de fondo (como se ha indicado anteriormente, existen varias esferas en que la base de conocimientos es muy escasa y en las que, consecuentemente, todos podrían obtener un beneficio si se compartieran la experiencia y las ideas de los representantes de los organismos con respecto a algunas de las cuestiones);
  - iv) organizando esos debates de fondo en torno a las cuestiones señaladas en el capítulo IX de este examen, como las cuestiones que podrían constituir el programa para el decenio de 1990;

v) buscando la continuidad no sólo en la presidencia y en la secretaría del Grupo de Acción, sino también en los miembros que representan a los diversos organismos, particularmente los que participan en los debates de los grupos técnicos del Grupo de Acción;

vi) señalando las actas de las reuniones del Grupo de Acción a la atención del personal competente de todos los organismos miembros con carácter oficial y regular.

8.17 Uno de los principales criterios de este examen es considerar que, si bien existen varios problemas importantes comunes a todas las regiones en desarrollo, existen también numerosos aspectos específicos de las regiones que requieren una particular atención. Es preciso destinar más recursos a las consultas intergubernamentales regionales y a las reuniones de expertos regionales.

- La disminución de las consultas regionales entre organismos es lamentable y el equipo encargado del examen recomienda que se atribuya una alta prioridad a esta actividad.
- Las consultas intergubernamentales y regionales (a las que asisten representantes de diversos organismos) podrían utilizarse para establecer un plan coherente que contenga diversas actividades concretas de seguimiento para la región de cuya realización se encargarían los diversos organismos en un conjunto de programas de colaboración o complementarios.

8.18 Las misiones de seguimiento de la CMRADR sobre políticas tienen algunas ventajas innatas, como se ha señalado en el capítulo VII. Adoptan una visión global de las políticas de desarrollo rural, proporcionan la posibilidad de contactar con órganos esenciales de decisión política nacionales y dan una perspectiva interinstitucional a las cuestiones relacionadas con el desarrollo. Como se ha indicado anteriormente, sin embargo, esas misiones no fueron tan eficaces como podrían haberlo sido y las razones de ello se han indicado anteriormente en el texto. Para reforzar este instrumento de colaboración entre organismos, se recomienda que:

- la FAO desaliente a los países a que soliciten el envío de misiones globales de examen de las políticas si no están preparados para recibirlas;
- se efectúe una preparación adecuada antes del envío de cada misión, entre otras formas por medio de la reunión de los representantes de los organismos interesados para que examinen la información disponible y formulen un esbozo para su examen;
- la composición de las misiones en lo que respecta a los miembros de diferentes organismos y de diferentes direcciones de la FAO, que es el organismo principal, corresponda a las cuestiones principales que es probable vaya a abordar la misión;
- esas misiones de alto nivel no se desvíen de sus tareas principales en busca de proyectos que sean financiados por los bancos; y

- se prevean asignaciones claras y suficientes para el seguimiento, por lo menos para vigilar la aplicación de las recomendaciones de la misión.

8.19 Las instituciones financieras y los principales organismos interesados realizan numerosas misiones de asesoramiento por cuenta propia. Un número creciente de éstas tratan del ajuste estructural y el desarrollo rural.

8.20 La superposición debe ser frecuente y es probable que los gobiernos reciban consejos contradictorios.

8.21 Se recomienda que los organismos establezcan un procedimiento para informarse mutuamente de antemano acerca de cualquier misión proyectada sobre políticas nacionales en el sector del desarrollo rural para evitar duplicaciones y superposiciones. El foro del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural podría utilizarse para este fin.

8.22 El sistema de las Naciones Unidas podría igualmente considerar la conveniencia de restablecer el análisis de todos los programas de las organizaciones que podría ir más allá de limitarse a hacer un inventario de las misiones propuestas sobre políticas y:

- examinar qué posibilidades potenciales existen de colaboración sobre la reducción de la pobreza rural, especialmente en el desarrollo sostenible;
- determinar los esfuerzos de colaboración actuales que son pertinentes y eficaces y que podrían servir de fundamento.

## II

### Elaboración de los programas de los organismos

8.23 Al igual que al inicio de la última década, al comienzo del decenio de 1990 existe un consenso mundial sobre la reducción de la pobreza. Hemos examinado los principales componentes de esta estrategia en los capítulos anteriores: la prioridad dada al derecho, una función equilibrada del Estado y los mercados, la insistencia en el desarrollo institucional, la descentralización de la adopción de decisiones, la importancia de las organizaciones no gubernamentales, el interés por las políticas macroeconómicas, etc. Esas esferas sustantivas deben constituir el marco para la concepción y realización de las actividades de desarrollo rural de los organismos de las Naciones Unidas orientadas hacia los pobres. Se reconoce que los recursos de que se dispondrá para llevar a cabo estas tareas no serán más abundantes en la próxima década que durante el decenio de 1980, y es posible que sean menores dada la disminución del valor real de la asistencia oficial para el desarrollo.

8.24 No tenemos la intención, ni la posibilidad, de sugerir una lista de lo que se ha de hacer y lo que no se ha de hacer y mucho menos de indicar un programa detallado de las actividades futuras. Sin embargo, creemos que las lecciones extraídas de la experiencia anterior en lo que respecta a la

planificación y realización del desarrollo rural pueden servir de ayuda para indicar una forma sistemática de planificar el despliegue de los recursos de los organismos con el fin de poner en práctica el programa propuesto para el decenio de 1990.

8.25 En la planificación y ejecución de los programas se podría conseguir utilizar de manera más eficaz los recursos humanos y materiales de que se dispone para alcanzar las metas convenidas de desarrollo rural mediante un conjunto de medidas, agrupadas como sigue:

- i) la especificación de los objetivos de cada programa principal y la elección de los objetivos para los que el organismo tiene ventajas comparativas;
- ii) el estudio de diferentes tipos y conjuntos de tareas de intervención (como investigación, capacitación, distribución de información, asesoramiento sobre políticas, vigilancia y evaluación y promoción) que constituyen el contenido de cada programa;
- iii) evaluación de la idoneidad de diferentes modalidades (como los proyectos pilotos, las consultas y las mesas redondas, la asistencia técnica y las misiones) para cumplir esas tareas;
- iv) actividades de vigilancia y de aprovechamiento de las oportunidades para efectuar rectificaciones a mitad del período.

8.26 Los organismos llegarán inevitablemente a la conclusión de que no cuentan con recursos suficientes para realizar todo el trabajo o completar tareas individuales de la mejor manera posible. Quizás sea necesario reducir el programa, pero se debe procurar no utilizar esto como una excusa para desembarazarse de las actividades más difíciles, con lo que se debilitaría el equilibrio y la coherencia del programa. No todo lo que es necesario hacer se puede hacer. No todo lo que se podría haber hecho tiene que hacerse. Sin embargo, el trabajo que se realiza debe producir el máximo efecto, lo que sólo se conseguirá si el programa tiene una coherencia lógica interna. Se insta a los organismos a que estudien la posibilidad de vigilar sus programas globales, no sólo sus actividades individuales, teniendo presentes estos valores.

8.27 El equipo encargado del examen prevé que las actividades de carácter más promocional de los programas ordinarios en el decenio de 1990 incluirán avances en las técnicas estadísticas y de vigilancia y una mayor conceptualización de los proyectos y sistemas sostenibles. En ambos casos es difícil saber de qué manera las direcciones, los departamentos e incluso los distintos organismos podrán elaborar programas globales. Se requerirá un medio para conseguir una planificación conjunta más general de lo que se ha conseguido hasta ahora.

8.28 Actualmente la FAO, organismo principal de la CMRADR, utiliza el sistema de los comités interdepartamentales y de los grupos de trabajo mixtos para que diferentes partes del organismo colaboren en cuestiones comunes. Los comités adoptan decisiones y parecen tener facultades para imponer su aplicación. Los grupos de trabajo aportan información necesaria

para adoptar esas decisiones. Existen unos 12 conjuntos de esos arreglos en la FAO, uno de los cuales guarda relación con el desarrollo rural. (Sus seis subgrupos especiales, constituidos para contribuir al lanzamiento del programa de la CMRADR, se disolvieron a principios del decenio de 1980).

8.29 Un procedimiento posible para la colaboración interna es el establecimiento de nuevos subgrupos especiales selectivos. No obstante, esto no tiene en cuenta la posibilidad del intercambio fecundo de ideas entre un grupo de trabajo mixto y otro (por ejemplo, el grupo de trabajo encargado de la mujer en el desarrollo y el Comité Directivo y el Grupo de Acción Central para las Políticas de Ajuste Sectorial y Estructural). Puede estar justificado establecer "subgrupos de conexión" que tengan el derecho a ser oídos por todos los grupos de trabajo mixtos pertinentes.

8.30 Por último, al equipo encargado del examen le impresionó el entusiasmo y la curiosidad intelectual de muchos funcionarios de los organismos al debatir las difíciles cuestiones de la reducción de la pobreza rural que hasta la fecha han sido muy poco elaboradas. Los funcionarios de los organismos están, por lo general, adecuadamente motivados y deseosos de llevar a cabo las tareas establecidas por la CMRADR. Para aprovechar al máximo esta energía hará falta una combinación adecuada de capacidad intelectual y de gestión. En sus conversaciones con los funcionarios, el equipo encargado del examen descubrió que sus conocimientos técnicos eran a menudo estrechos y fragmentarios. El intercambio fértil de ideas entre los departamentos dentro de los organismos era insuficiente, y ello más marcadamente entre los encargados de temas menores y los que se ocupan de sistemas y de cuestiones sectoriales importantes. Las exigencias que impuso la CMRADR y las nuevas doctrinas del desarrollo en el decenio de 1980 a los conocimientos especializados y procedimientos de trabajo preexistentes del sistema de las Naciones Unidas probablemente fueron subestimadas.

8.31 Recomendamos encarecidamente que se realicen esfuerzos constantes para readiestrar al personal. La sensibilización del personal a nuevos objetivos, aunque es importante, no es un substitutivo del perfeccionamiento de la competencia.

8.32 En el decenio de 1990 el desarrollo rural orientado hacia los pobres resultará más difícil debido a la complejidad e interconexión de las tareas y de los recursos que se requieren. Al mismo tiempo, los organismos internacionales tienen la suficiente buena voluntad y experiencia para hacer frente a este desafío de una manera eficaz. No obstante, la ardua labor que queda por realizar requerirá algo más que buena voluntad o incluso que optimismo. Hará falta a todos los niveles una dirección más creativa y una actuación más decidida que en el pasado.

PARTE III

CAPITULO IX

PROGRAMA PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL DECENIO DE 1990

9.1 La CMRADR obtuvo un consenso en 1979. Sus principios siguen siendo válidos hoy. En varias ocasiones el equipo encargado del examen oyó a funcionarios de los organismos comentar reflexivamente "que la CMRADR es más necesaria que nunca" o "qué razón tenían en 1979". ¿Por qué es, pues, necesario volver a formular las cuestiones de la reducción de la pobreza rural a las que hace frente la comunidad internacional en el decenio de 1990? Aunque la meta principal del desarrollo rural de reducir la pobreza y mejorar las vidas de los pobres sigue siendo válida en el decenio de 1990, las lecciones aprendidas al tratar de promover los objetivos de la CMRADR y los acontecimientos que se han producido en la última década justifican una revalorización de la estrategia global de reducción de la pobreza. Existen, por lo tanto, dos razones fundamentales para efectuar una reevaluación que sirva de fundamento a todas las demás:

- los requisitos previos institucionales para alcanzar algunos de los objetivos de la CMRADR se subestimaron;
- nuevos entornos de la economía internacional y de la política interna han modificado el programa de fondo.

9.2 En consecuencia, confiamos en que en la presente década se dará prioridad al fomento de más iniciativas nacionales en pro del desarrollo en lugar de establecer proyectos concebidos en el exterior. Todo esto apunta a que en el decenio de 1990 se dará mucha mayor importancia a la autonomía local. Ello tiene repercusiones en lo que respecta a la prosecución de los objetivos de la CMRADR. Por otro lado, los temas de interés para la CMRADR tendrán también que interpretarse teniendo en cuenta un marco caracterizado por una creciente adhesión al desarrollo sostenible y por la dispersión de la liberalización de los mercados.

A. Cuestiones mundiales

9.3 Hemos destacado las principales esferas sustantivas del desarrollo rural de que probablemente tendrá que ocuparse la comunidad internacional en el decenio de 1990.

- i) **Establecimiento de una relación firme entre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza:**

9.4 Entre las cuestiones que se plantean constantemente con relación a la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible surge como de importancia trascendental. Las dificultades para captar los detalles intrincados de este tema y para elaborar un programa de acción al respecto se han abordado en la parte II. Se debe señalar que puede haber versiones del desarrollo sostenible que contengan trampas ocultas para los pobres. En un momento en que se han determinado los vínculos entre la

sostenibilidad ambiental, económica y sociopolítica y se han elaborado estrategias de acción pertinentes, hace falta preguntarse lo siguiente: "¿se ha incorporado este aspecto plenamente a la meta de la reducción de la pobreza rural?"

9.5 El desarrollo sostenible en su forma más restringida podría describirse como el desarrollo con una protección suficiente del medio ambiente para que esté físicamente sostenido. Existe un conflicto inmediato. Es común que unos ecosistemas frágiles soporten poblaciones que son particularmente pobres y que tienen menos margen para buscarse unos medios de vida modificados. Ese conflicto en ninguna parte está mejor descrito que en una nota dirigida al equipo encargado del examen por un departamento de la FAO. "Las estrategias sostenibles de desarrollo están en conflicto con el alivio de la pobreza en muchos países. El crecimiento de la población está llegando a niveles en que los recursos de buenas tierras ya no pueden sostenerlo. Las fronteras agrícolas están avanzando hacia el bosque, y se requieren más intervenciones de las administraciones públicas para ordenar los recursos naturales restantes".

9.6 La investigación del grado en que los conocimientos autóctonos del medio ambiente pueden resolver el conflicto, y particularmente los métodos para determinarlo y proyectarlo, debe obviamente preceder a otras iniciativas. No obstante, sería dar pruebas de un optimismo peligroso esperar que esto baste para una conciliación satisfactoria de los medios de vida y de la protección del medio ambiente en el futuro previsible. El inevitable sacrificio de los ingresos a corto y mediano plazo perjudicará a los más pobres. Las ganancias a largo plazo son para todos. La economía y la contabilidad ambientales son fundamentales para cualquier programa de asistencia a los gobiernos de los países miembros para determinar qué es sostenible y a quién se está pidiendo que ceda qué ingresos y por cuánto tiempo. Incluso en zonas menos vulnerables es posible que haya que restringir las posibilidades de desarrollo rentables más inmediatas porque no son ambientalmente sostenibles. Las múltiples conexiones intersectoriales posibles tendrán sus propias repercusiones en la sostenibilidad ambiental. Por consiguiente, existe un procedimiento que se ha de establecer para determinar las opciones y evaluar sus costos y ganancias privadas y sociales respectivas a corto y a largo plazo. La planificación del desarrollo sostenible no debe simplemente consistir en llegar a una distribución de los recursos económicamente óptima. La reducción de la pobreza y la equidad exigen que se considere la posibilidad de transferir los pagos, las indemnizaciones y las inversiones públicas con una eficiencia dinámica a largo plazo. Esto no será fácil en una época de liberalización del mercado y de orientación hacia la eficiencia de la asignación de recursos a corto plazo.

9.7 De cualquier modo, con cualquier política el desarrollo ambientalmente sostenible entraña otras cosas. Cuanto se ha señalado más arriba indica la importancia de la sostenibilidad económica. Supone también que debe haber un acuerdo entre la población local y el Estado, y esto sólo se podrá conseguir mediante el proceso político de la participación popular y la descentralización. Por último, el desarrollo sostenible incluye la sostenibilidad demográfica. Los acuerdos económicos, sociales y políticos deben facilitar una distribución espacial y una tasa de crecimiento de la población que no socave los esfuerzos en otras esferas.

ii) La reducción de la pobreza en el contexto de la importancia creciente de los mercados:

9.8 Esto no se ha de considerar sencillamente como el surgimiento de una lucha de los pequeños productores contra los grandes comerciantes. Vale la pena recordar que la experiencia de los pequeños productores en una economía dirigida era a menudo una lucha contra precios de adquisición arbitrarios y una mala administración del sector público. Además, los comerciantes privados pueden ser de cualquier dimensión y al mismo tiempo numerosos. El objetivo de la liberalización es fomentar la eficiencia competitiva entre todos los abastecedores de bienes y servicios.

9.9 Los pobres se enfrentan con dos obstáculos principales en el contexto de la mayor importancia atribuida a los mercados. El primero guarda relación con las dificultades de "entrada". Siguen estando al margen tanto como productores como consumidores. Tampoco comparten de manera equitativa los beneficios de las transacciones del mercado incluso después de haberse incorporado a la corriente comercial. Para facilitar la incorporación de los pobres a los mercados y velar por un reparto equitativo de los beneficios procedentes de las transacciones comerciales se requerirá una comprensión y, siempre que sea necesario, una intervención en favor de los pobres.

9.10 En segundo lugar, es necesario reforzar considerablemente las instituciones locales que apoyan a los pobres en las transacciones comerciales. La eficiencia económica de estas instituciones depende de la democracia. Los dirigentes, sus obligaciones y su mantenimiento en el cargo deben ser objeto de la sanción popular. En algunos países pueden bastar cooperativas reformadas con la nueva independencia y autonomía. En otros habrá que establecer algunas otras instituciones, según las condiciones locales.

9.11 No obstante, el sector privado no siempre está preparado para ocupar el vacío dejado por la economía dirigida en retirada. Por otro lado, donde hay graves distorsiones del mercado existirán zonas comercialmente menos favorables (lejos de las carreteras asfaltadas o de las zonas fértiles) que no atraerán a los comerciantes privados por sus ventajas comparativas actuales. Esas zonas es probable que estén habitadas por los productores más pobres y marginados y que estén constituidas por sistemas ecológicamente muy frágiles. Existe un peligro real de que las necesidades de esas zonas no se tengan en cuenta cuando los beneficios de la liberalización en otras partes proporcionen una satisfacción política. El gobierno, o más probablemente una amalgama de las administraciones central y locales, tiene también un papel que desempeñar a este respecto. Es preciso dar capacitación a los funcionarios de esos dos niveles para que entiendan las nuevas tareas.

9.12 Esas dos situaciones no son mutuamente excluyentes; frecuentemente las funciones del sector privado y de la administración pública estarán mezcladas. Los organismos de las Naciones Unidas tendrán que examinar cada situación objetivamente, no ideológicamente, para determinar qué tipo de fortalecimiento institucional es más adecuado para aplicar una estrategia destinada a reducir la pobreza.

**iii) Tenencia, ordenación y conservación de la tierra:**

9.13 El acceso a la tierra sigue siendo uno de los medios más importantes de reducir la pobreza en el mundo en desarrollo. Volveremos sobre ello cuando examinemos cuestiones regionales concretas. Sin embargo, existe otro aspecto de la propiedad y la tenencia de la tierra que merece una seria atención, y es la relación entre la ordenación de la tierra y la protección ambiental.

9.14 Existe un creciente reconocimiento de que la agricultura en pequeña escala es, en la mayor parte de las situaciones corrientes, más favorable para el medio ambiente que la agricultura en gran escala. No obstante, la situación del agricultor es igualmente una consideración ambiental importante. La protección del acceso a la tierra fomenta la inversión en su capacidad de producción a largo plazo. Por consiguiente, la reforma agraria (más estrictamente la reforma de la tenencia de la tierra) del decenio de 1990 asumirá cada vez más como su principal objetivo unas prácticas de ordenación de la tierra prudentes unidas a una mayor protección de la tenencia o de la propiedad de las tierras. Esta parece ser la principal razón del aumento de las solicitudes de asistencia técnica de los gobiernos en la esfera del catastro y del registro catastral.

9.15 El tema de la relación entre la situación del arrendatario, el uso de la tierra y la ordenación pública de la tierra en zonas ambientalmente vulnerables está en su fase incipiente. No obstante, el equipo encargado del examen oyó hablar de él en las deliberaciones con todos los organismos interesados en el sector agrícola y/o el medio ambiente. Actualmente se están suministrando conocimientos técnicos sobre la evaluación de las tierras por conducto del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la demanda de esos conocimientos y de una comprensión de las influencias socioeconómicas es probable que alcance una magnitud que justifique el establecimiento de programas de capacitación y de reuniones de expertos. Como un conocimiento profundo de la localidad es esencial para que la planificación tenga éxito, la capacitación debería incorporar métodos para fomentar la participación popular en la planificación de la ordenación de las tierras.

9.16 Esta será una de las primeras actividades prácticas en la planificación del desarrollo sostenible. Su resultado depende en gran parte de que se establezca una buena colaboración entre los organismos.

**iv) Empleo no agrícola:**

9.17 Las relaciones alteradas de población a recursos naturales desde 1979 y la amenaza creciente de degradación de la tierra a causa de su explotación excesiva indican la necesidad de un cambio importante en la estrategia destinada a reducir la pobreza rural. Cada vez se contará más con el empleo no agrícola diversificado para proporcionar medios de vida a la población en aumento, particularmente a las mujeres debido al porcentaje mayor de familias rurales a cuya cabeza se encuentran mujeres cuya tenencia de la tierra es más débil.

9.18 Este reconocimiento se produce en un momento en que las políticas económicas están favoreciendo la producción del sector agrícola existente con incentivos por los precios. El mayor suministro de materias primas y el mayor poder adquisitivo del sector agrícola resultantes proporcionan la base para esperar que se conciban medios de vida que efectivamente retengan el valor añadido en las comunidades rurales. La explotación de los efectos de propagación hacia adelante y hacia atrás que esto entraña se facilitará, en lo que a la creación máxima de empleo se refiere, con una buena base de información a la que aspiran a tener acceso los empresarios grandes y pequeños y las mujeres al igual que los hombres.

9.19 Una infraestructura mejorada contribuiría a este proceso aumentando espectacularmente la rentabilidad económica del empleo rural no agrícola. Además, podría ayudar a evitar el agotamiento de recursos energéticos rurales escasos así como la contaminación del agua, al facilitar otros suministros de energía y agua a la industria rural.

v) Tecnología:

9.20 Existen grandes focos de pequeños agricultores que no han adoptado las nuevas tecnologías. Consecuentemente, cierto número de agricultores cuyas explotaciones pequeñas y marginales no son viables, aunque podrían serlo, siguen siendo pobres. Los investigadores sostienen que la tecnología es aplicable a todas las escalas, pero que existe un problema de facilitación de insumos y servicios de apoyo. Si este problema no se puede resolver, la tecnología no es adecuada para el contexto socioeconómico. Puede haber otras razones: el riesgo, el escaso poder adquisitivo o los costos de oportunidad de una explotación agrícola que requiere una mayor densidad de mano de obra. La tecnología agrícola no puede considerarse separadamente del resto de los medios de vida de la población. Los aspectos relacionados con la diferencia entre los sexos en lo que concierne a la mano de obra y a los insumos comerciales, así como los costos de oportunidad y la asignación del producto, tienen asimismo pertinencia en lo que respecta al diseño de la tecnología.

9.21 La asistencia técnica para la creación y extensión de una tecnología adecuada a la pequeña explotación, el estudio del mercado y la creación de un banco de datos sobre el mercado será un componente esencial para la incorporación sostenible de las pequeñas explotaciones a los procesos de desarrollo rural orientados hacia el mercado.

9.22 La investigación de la tecnología aplicable a la pequeña explotación ha tenido una base muy restringida en el pasado. La aparición de la biotecnología en lo que respecta a los cereales secundarios y a los cultivos alimenticios secundarios trasladará el escenario de la investigación a las tierras de cultivo de secano, de montaña y marginales en las que residen algunos de los agricultores más pobres. Existen grandes posibilidades y grandes peligros. Los funcionarios de los organismos afirman que disponen, en el mejor de los casos, de diez años para actuar juntos. Gran parte de esa actuación debe consistir en una función de promoción del sistema de las Naciones Unidas; la movilización de recursos para programas de investigación agrícola con una base socioeconómica y el fortalecimiento de la red de CTPD en lo que respecta a una tecnología agrícola apropiada.

9.23 Los principios de la investigación tecnológica implícitos en las observaciones hechas más arriba se aplican también al sector no agrícola en el que la elección de la tecnología será un determinante importante de la creación de empleo.

**vi) El proceso de participación popular y su apuntalamiento institucional:**

9.24 La doctrina y la práctica del desarrollo seguirán apartándose de lo que es tecnológicamente posible o más rentable a corto plazo. El programa de desarrollo rural está actualmente dominado por el tema de los sistemas de apoyo a los medios de vida, que no se han de subvencionar indefinidamente, sino en los que se debe más bien invertir para que puedan finalmente "costearse" su incorporación al mercado sin amenazar el medio ambiente. Hace diez años ese programa no habría sido posible. Ahora es parte esencial del debate sobre las dimensiones sociales del ajuste. No obstante, si estas ideas se tienen que plasmar en actos, la información de referencia y las opciones del desarrollo tendrán que proceder de la fuente más segura, es decir, de la base. Esto significa que se debe movilizar a la población por medio de un proceso en el que confíe. Los agentes más adecuados para facilitar ese proceso son las ONG, las organizaciones de campesinos y trabajadores y los órganos de la administración local.

9.25 En el pasado el argumento en favor de la participación popular y las ONG se ha basado en gran medida en las cuestiones de la distribución y la equidad. El equipo encargado del examen cree que en el decenio de 1990 el objetivo final del desarrollo rural debe ser la creación de unos medios de vida suficientes y viables. Cree asimismo que la participación de la población a nivel de base en el diseño de esos medios de vida es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar este objetivo. La participación popular con el apoyo de las ONG debe considerarse ahora primordialmente como un recurso económico que se ha de reforzar y multiplicar y cuya utilización eficaz se ha de impulsar.

9.26 Para dar un papel independiente y autónomo a la participación popular, el sistema de las Naciones Unidas debe intervenir en defensa de unas ONG políticamente libres, por un lado, y de unos medios destinados a reforzar a las organizaciones populares económicamente autónomas, por el otro. Las primeras, si están adecuadamente dotadas, pueden apoyar a las segundas y contribuir a impartir conocimientos prácticos sobre organización a los dirigentes locales.

9.27 El apuntalamiento institucional a la participación popular en la adopción de decisiones sobre el desarrollo se extiende a los órganos de la administración local. La transferencia de la autoridad de planificación es probable que adquiera mayor importancia en el decenio de 1990. La práctica más común a este respecto consistiría en que la administración central transfiriera cantidades de recursos monetarios a las administraciones provinciales y distrituales que serían distribuidas por estas últimas. La administración local desempeñaría, por consiguiente, una función de adopción de decisiones mucho más activa que en una economía de planificación centralizada. Tendrá muchas más cuestiones que examinar con organizaciones populares y mucho más campo para colaborar con éstas. Por otro lado, muy probablemente, tendrá asimismo que intentar movilizar

recursos adicionales, locales y no locales, por medio de su función de promoción o de la organización directa. Pocas administraciones locales dispondrían de competencias suficientes para desempeñar estas nuevas funciones actualmente.

vii) Análisis de cuestiones en función del sexo:

9.28 Durante la mayor parte del decenio de 1980 las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos se plantearon en el sistema de las Naciones Unidas en forma de acumulación de una base de información, la incorporación de estos temas a las actividades generales de S. y E. y la elaboración de listas de verificación para la valoración previa, la vigilancia y la evaluación de los proyectos (actividades que las dependencias encargadas de la mujer y el desarrollo de los organismos consideraban incompletas en 1990) y la investigación y publicación de numerosos estudios monográficos sobre la mujer rural. Esta actividad básica de promoción estaba dominada por la preocupación por los proyectos en una época en que el interés principal de la comunidad que se ocupa del desarrollo había pasado de los proyectos a los procesos. Si se dispusiera de recursos suficientes para completar este programa del decenio de 1980 y seguir adelante, no habría problema alguno. Sin embargo, en la práctica las restricciones financieras exigen que se adopten prioridades. La actividad más importante del sistema de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones en función del sexo en el decenio de 1990 estriba en modificar su programa para garantizar que la mujer pueda desempeñar plenamente su función en las instituciones que sostienen los procesos de la participación popular. Una parte del veredicto no oficial sobre el Decenio de la Mujer que se pronunció en la Conferencia de Nairobi de 1985 fue en lo esencial que se habían establecido con éxito redes de la mujer en el proceso de desarrollo. En el decenio de 1990 se debería procurar cobrar los dividendos de esa inversión en la creación de redes.

9.29 Queda en pie la cuestión de saber cómo influyen las diferencias entre los sexos en las políticas macroeconómicas. La otra parte del veredicto de la Conferencia de Nairobi fue menos alagadora acerca de los logros en esta esfera. La expresión "incorporación de las cuestiones relacionadas con el sexo al programa principal" sigue siendo un comodín mal definido. Podría significar aplicar las preguntas de las listas de verificación relativas a los proyectos, con alguna adaptación, a las políticas. Cabe sólo decir que los factores relacionados con los sexos influyen en las consideraciones políticas cuando el análisis va más allá de la verificación de las opciones ya establecidas básicamente para influir en la elaboración inicial de las opciones.

9.30 El desarrollo sostenible y la liberalización del mercado constituyen el marco para plantear el tema de las diferencias entre los sexos de una manera que constituya un estímulo inmediato para los órganos decisores. Por ejemplo, los órganos normativos del decenio de 1990 estarán interesados en fomentar una reacción positiva de la oferta a los cambios de precios. Existe un cúmulo de cuestiones relacionadas con los sexos en las elasticidades de la oferta. La utilización eficaz de instrumentos de política en el campo de la creación de crédito, las inversiones en nuevas ventajas comparativas y los gastos en el perfeccionamiento de los recursos humanos básicos para conseguir una producción se puede moldear para que ambos sexos hagan sus mejores aportaciones. Los papeles respectivos de las mujeres y los hombres en las economías rurales afectan al medio ambiente

de diferentes maneras. Las mujeres y los hombres trabajan con recursos naturales distintos. Si se quiere obtener unos ingresos o satisfacer unas necesidades básicas de una manera favorable para el medio ambiente, habrá que tener debidamente en cuenta las diferentes funciones de los sexos.

9.31 El crecimiento de la población será una cuestión más grave del desarrollo en el decenio de 1990 que en el de 1980. Ya existe una comprensión creciente de que las relaciones de la producción y el intercambio en función de los sexos, tanto dentro como fuera de la economía doméstica, son uno de los determinantes más esenciales del comportamiento en relación con la fecundidad. En consecuencia, opciones de desarrollo que sean sostenibles a largo plazo no pueden incluir el aplazamiento de la mejora de la situación económica de la mujer.

viii) **Procesos participativos en el perfeccionamiento de los recursos humanos con relación a la autonomía económica:**

9.32 La participación popular es un proceso socioeconómico destinado a inducir al grueso de la población a que abandone el síndrome de dependencia para sustituirlo por la confianza en sí mismo en relación con una mayor concentración de la movilización de los recursos internos y la adopción de decisiones. La calidad de ese proceso participativo no depende únicamente de la calidad de su apuntalamiento institucional, sino de la firmeza, vigilancia, conocimientos básicos, conocimientos prácticos y tiempo libre de los participantes. El éxito de la participación popular descansa, por consiguiente, en parte en la inversión en actividades de promoción del perfeccionamiento de los recursos humanos.

9.33 Por lo tanto, la prioridad dada a los métodos participativos y a la autonomía local no debe considerarse como un substitutivo de los gastos en salud, educación, instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento, etc. Debe más bien contribuir a dar orientación a la distribución de los presupuestos del sector social. Si se quiere que los más pobres, los analfabetos y las mujeres sobrecargadas de trabajo se unan efectivamente, y no sólo de palabra, al proceso participativo, está justificado que esos presupuestos se destinen a esos segmentos de población y no sólo para prestar asistencia a los menos adelantados. La función de la asignación de derechos en las estrategias de reducción de la pobreza no se limita a mejorar la pobreza. La asignación de derechos se convierte en una inversión en las propias estrategias.

ix) **Políticas macroeconómicas:**

9.34 Existen indicios de que en el decenio de 1990 se procurará proceder a un afinamiento de las políticas macroeconómicas. Ya no existen muchos defensores serios de una interpretación estricta del ajuste estructural o de la dependencia total de las fuerzas del mercado. La reciente evolución de los préstamos de ajuste sectorial (con inclusión de los ajustes sectoriales sociales), el cambio de régimen de las condiciones y la aparición de unos principios que sirven de base a las dimensiones sociales de los programas de ajuste del Banco Mundial/PNUD en Africa hacen pensar en un enfoque fundamentalmente diferente del desarrollo económico. Al mismo tiempo, las políticas macroeconómicas tienen que procurar alcanzar su objetivo primordial de resolver los desequilibrios internos y externos,

sea cual sea el marco temporal. Habrá necesidad de un programa ordenado de diálogo sobre las opciones para vincular las políticas macroeconómicas a la reducción de la pobreza. Este programa podría incluir, entre otros, los elementos siguientes:

- demandas con cargo a los presupuestos estatales, especialmente en lo que respecta al perfeccionamiento de los recursos humanos;
- inclusión de análisis pertinentes de nivel microeconómico, especialmente con respecto a las elasticidades de la oferta, en el proceso de formulación de las políticas macroeconómicas (su agrupación, su orden y su marco temporal);
- los medios para proporcionar una estructura de mercado eficaz;
- el reexamen del "ámbito" de las políticas macroeconómicas, especialmente la relación entre los objetivos de la eficiencia a corto plazo y a largo plazo, teniendo en cuenta las exigencias del desarrollo sostenible.

9.35 De hecho, en la próxima década se experimentará una inversión de los papeles; del nivel microeconómico, que tiene que adaptarse a la preeminencia de las exigencias de la política macroeconómica, al nivel macroeconómico, que recibe información e instrucción de los análisis microeconómicos. Para que esto dé resultado, los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas tendrán que hallar la manera de concebir de manera más adecuada sus numerosas actividades de asesoramiento sobre políticas.

#### B. El enfoque regional

9.36 En el capítulo VI se señala que los programas de las reuniones regionales concentrarán cada vez más su atención en las cuestiones relativas a la región respectiva. Para que tenga eficacia operacional, la estrategia global del sistema de las Naciones Unidas relativa a la reducción de la pobreza tendrá que tener en cuenta las características de las regiones, que serán sumamente importantes en el decenio de 1990.

#### Asia

9.37 Una característica de la estructura agraria en Asia que tiene una aplicabilidad probablemente mucho mayor que cualquier otra es la fuerte y creciente presión de la población sobre la tierra. Consecuentemente, es comprensible que los países asiáticos hayan dado una alta prioridad a las reformas agrarias y hayan solicitado la asistencia de los organismos internacionales para la reformulación y aplicación de esas medidas de reforma. No obstante, la experiencia del decenio de 1980 hace pensar en que se requiere una doctrina nueva e innovadora sobre este aspecto de la intervención pública al alejarse las posibilidades de reformas de redistribución de la tierra e impugnarse su utilidad. Esto significaría que habría que dar flexibilidad a la estructura agraria sin sacrificar la seguridad de la tenencia o unos rendimientos equitativos del trabajo y de las inversiones que efectúan los arrendatarios en las tierras. La

importancia del acceso a la tierra como una medida eficaz para reducir la pobreza seguirá siendo válida, pero progresivamente un mayor número de trabajadores tendrán que pasar de la agricultura a ocupaciones no agrícolas.

9.38 Una laguna importante en las reformas agrarias de la mayor parte de los países asiáticos es su abandono de las tierras comunes. La desaparición de los derechos de usufructo conjunto o su apropiación por los ricos y poderosos de la sociedad de la aldea ha bloqueado las posibilidades de obtener rentas procedentes de los productos del usufructo conjunto aparte de causar unos daños ecológicos irreparables. Los organismos internacionales tendrán que abogar por una política sobre el usufructo conjunto que compagine el desarrollo sostenible con el establecimiento de los derechos de los pobres a esos recursos.

9.39 Se han puesto a prueba diferentes tipos de innovaciones institucionales para proporcionar a los pobres acceso a la silvicultura, la pesca y los recursos hídricos. Pese a ello, se requieren ideas innovadoras y actividades coherentes para definir un equilibrio adecuado de los derechos privados y comunales a esos recursos y determinar formas distintas de organización para utilizarlos de una manera óptima.

9.40 Los pequeños agricultores dominan la estructura agraria de Asia, pero están concentrados en regiones ecológicamente difíciles y sus productos obtienen una menor prioridad a nivel nacional. Una gran proporción de esas explotaciones agrícolas no viables podrían serlo si se creara y difundiera una tecnología adecuada y se estableciera una infraestructura de apoyo. Un gran número de iniciativas se están orientando hacia la esfera de la tecnología apropiada, que tiene que ser aplicable a cualquier escala, presentar un escaso riesgo y requerir una base reducida de insumos y que, pese a ello, debería garantizar un "alto valor añadido". Este es el sector en el que se hace necesario experimentar y aprender de la experiencia en diversas condiciones. La función de los organismos internacionales es a este respecto extremadamente útil.

9.41 Incluso si se presta la máxima atención a los pequeños agricultores, la mayor parte de los que disponen de minifundios o trabajan en tierras marginales no pueden ser rehabilitados en la agricultura. Esto es obviamente cierto también para la multitud de trabajadores sin tierra o casi sin tierra. La diversificación de la economía rural merece una prioridad muy alta en cualquier programa de reducción de la pobreza. Actualmente este proceso de diversificación es muy lento, incluso en países donde la tasa global de crecimiento ha sido satisfactoria. La cuestión de la diversificación de las economías rurales, particularmente la de la industrialización rural, asumirá una importancia transcendental en Asia en el decenio de 1990.

#### América Latina y el Caribe

9.42 Para muchos países de la región de América Latina y el Caribe, la expresión "la década perdida" se queda corta en lo que respecta a los daños sufridos tanto por la pérdida de ingresos reales como por la desindustrialización. Dos fuerzas externas fueron las causas principales de la recesión de la economía regional: la carga de la deuda exterior y el

deterioro de la relación de intercambio. Las limitaciones del método de desarrollo imperante en la región, la concentración en la industrialización urbana y la desigual distribución de la renta y la riqueza contribuyeron igualmente a la situación actual.

9.43 En el plano sectorial, los datos de la CEPAL/FAO indican que el sector agrícola estuvo comparativamente menos afectado por la crisis que los demás sectores de la economía. Sin embargo, si bien los datos muestran un sector agrícola dinámico con una gran posibilidad de desempeñar un "papel destacado", existe asimismo un claro indicio de una regresión a una etapa anterior del desarrollo cuando la región dependía mucho más de las exportaciones de productos primarios. En el decenio de 1980 se ignoró la aportación potencial de los pequeños agricultores a la seguridad alimentaria y al crecimiento de la agricultura. Los incentivos económicos concretos que favorecieron las exportaciones de productos agrícolas produjeron unos mayores beneficios para los agricultores comerciales. El resultado fue la introducción de insumos modernos que ahorraron mano de obra y que permitieron obtener rápidamente considerables mejoras de la productividad de la tierra y del trabajo. Este proceso de modernización tuvo dos repercusiones importantes para la pobreza rural: i) fue un proceso sumamente concentrado, exclusivo y perturbador puesto que sus beneficios no sólo no llegaron a los pequeños agricultores, sino que agravaron el desempleo rural; y ii) perjudicó la seguridad alimentaria regional y nacional dado que los alimentos básicos fueron substituidos por productos exportables en algunos países como resultado de lo cual hubo que importar alimentos.

9.44 Las prioridades de América Latina y el Caribe en el próximo decenio consistirán en incorporar a los pequeños agricultores a la corriente principal del crecimiento agrícola y proporcionar medios de vida para la población excedente de las zonas rurales en actividades generadoras de ingresos agrícolas y no agrícolas. Con las actuales dificultades para extender la frontera agrícola, la menor capacidad de la agricultura para absorber más mano de obra y la disminución de las oportunidades de empleo en el sector urbano, el futuro del desarrollo rural en América Latina requerirá una forma de pensamiento más creativa para elevar al máximo todas las posibilidades de empleo en los sectores agrícola y no agrícola. Paralelamente las subregiones del continente donde imperan los latifundios y se ignora el uso intensivo de la tierra, las medidas de reforma redistributiva de la tierra son importantes, y en algunos casos hasta apremiantes.

9.45 La promoción del empleo agrícola adicional en la región en un momento en que la reforma agraria no está en el programa de los gobiernos ni de los principales partidos políticos requerirá maneras innovadoras de facilitar el acceso de los trabajadores rurales sin tierra o de los pequeños agricultores a los recursos naturales, otros activos físicos, insumos y servicios. El arriendo de tierras, la asociación o cualquier otra forma institucionalizada de aparcería puede contribuir con eficacia a la moderación de las rigideces que limitan la expansión agrícola. En algunas zonas de los trópicos húmedos donde todavía se dispone de tierras adicionales, aunque sean ecológicamente frágiles, podrían elaborarse nuevos programas de colonización de tierras ambientalmente racionales. La

concesión de títulos de propiedad sobre la tierra, tanto si se trata de tierras sometidas a la reforma como de nuevas tierras en cultivo, es necesaria para promover las inversiones a largo plazo y una conservación adecuada de los recursos naturales.

9.46 La aportación más importante a la reducción de la pobreza rural en la región de América Latina se espera que venga del sector no agrícola, principalmente de las agroindustrias. Al contribuir a la reducción del desempleo esto dará una mayor oportunidad de romper el círculo vicioso de la pobreza rural y el deterioro de los recursos naturales. Concebida de manera adecuada, la creación de empleo no agrícola puede conciliar el desarrollo sostenible con el alivio de la pobreza. Con todo, la prioridad otorgada a la agroindustria requiere que se tenga conciencia de los efectos secundarios negativos que las recientes agroindustrias orientadas hacia la exportación han tenido sobre los mercados de mano de obra rural (inestabilidad estacional, discriminación salarial, etc.) y en las condiciones de trabajo (pago a destajo, falta de seguridad social, etc.).

9.47 El entorno institucional para el decenio de 1990 se caracterizará por un aumento de las burocracias nacionales/estatales descentralizadas con una mayor colaboración entre los sectores público y privado para el suministro de insumos y la prestación de servicios agrícolas en una economía orientada hacia el mercado. Esto requerirá una reestructuración institucional a diferentes niveles, el perfeccionamiento de los recursos humanos y el fortalecimiento de las organizaciones de campesinos y trabajadores. Un marco institucional fuerte contribuirá a garantizar los derechos de los pobres rurales y la satisfacción de las necesidades comunitarias, lo que no puede lograrse exclusivamente con el mercado.

#### Africa

9.48 Esta región es la que se ha resentido más de las conmociones externas y de unas políticas internas inadecuadas. A nivel global el crecimiento de la población ha superado el aumento de la producción de alimentos durante muchos años. Las masivas distorsiones de los precios y del mercado que se han acumulado a lo largo de los años sólo se pueden eliminar con una dolorosa desreglamentación. Al mismo tiempo este proceso de transformación proporciona la posibilidad de establecer estructuras para la expansión de medios de vida localmente determinados.

9.49 El aumento de los precios al productor agrícola que acompañaron a las políticas de ajuste estructural tuvo éxito en un impulso inicial de la producción agrícola. Sin embargo, es evidente que la liberalización del mercado por sí sola no puede contribuir mucho más al crecimiento de la producción. Este crecimiento se ve frustrado en primer lugar por una infraestructura física muy deteriorada. Por añadidura, hay limitaciones impuestas por un sector privado inexperimentado y por un desarrollo insuficiente de los recursos humanos y de los procesos políticos en el plano local. Para que se produzca un desarrollo positivo, es necesario reforzar considerablemente la base institucional.

9.50 La degradación ambiental en Africa se está extendiendo, en algunas zonas rápidamente. Las consecuencias se reflejan en la migración, los cambios en las fuentes de ingresos y el aumento de la pobreza. Las poblaciones más pobres se encuentran en las zonas ecológicamente más frágiles. Si se quiere que el desarrollo sostenible no incluya la solución

de un amplio éxodo o reasentamiento, habrá que idear un programa de acción que obtenga la participación y legitimación de la población local. Esto intensifica la urgencia de una estrategia de desarrollo participativo de las instituciones rurales en la que la administración local y las ONG puedan forjar una firme alianza.

9.51 Los éxitos en este sector es probable que sean provisionales a menos que se puedan moderar las tasas de crecimiento de la población. Africa es la única región en la que no existen indicios claros de este cambio. La principal razón de ello debe ser que las mujeres no ven todavía ningún incentivo para reducir su fecundidad. Un análisis de la actual distribución del trabajo en el hogar y de las condiciones de acceso de las mujeres a la tierra y a los ingresos explica fácilmente su dependencia de la reproducción en lo que respecta a su posición y garantías económicas. Se deben buscar vías que conduzcan al desarrollo rural y que reduzcan esa dependencia.

9.52 No obstante, las diferencias entre los sexos afectan también a la respuesta de los agricultores a las políticas macroeconómicas. Se reconoce que el particular malestar del sector de la producción de alimentos africano es atribuible en gran parte a la desatención de las explotaciones agrícolas de las propias mujeres. Un factor importante que se ha de tener en cuenta es el número de explotaciones agrícolas a cuyo frente están mujeres, que hace tiempo se pensaba giraba en torno al 30-35 por ciento. Sin embargo, muchas otras mujeres disponen de campos por cuenta propia dentro de la economía doméstica.

9.53 La tecnología de las pequeñas explotaciones, especialmente la tecnología orientada hacia las mujeres, requiere muchas más investigaciones y la creación de redes. El hecho de que las necesidades particulares de las mujeres sólo recientemente se han incorporado a los programas de investigación es un indicio del fracaso de este tipo de actividad.

9.54 Las adaptaciones modernas de los derechos constitucionarios sobre la tierra será un tema principal de la planificación agrícola en el decenio de 1990. Su utilidad máxima para reducir la pobreza no se alcanzará a menos que en el proceso se garanticen los derechos de las mujeres a la tierra. La necesaria prioridad de la mujer en el decenio de 1990 se debe a que ésta ocupa una posición mayoritaria en las economías rurales de Africa, pese a lo cual la situación de sus recursos es el eslabón más débil en esas economías.

#### Cercano Oriente

9.55 El Cercano Oriente incluye alguno de los países más ricos del mundo, los grandes países exportadores de petróleo, así como unos pocos de los países menos adelantados. Independientemente del PNB, la infraestructura institucional es débil en prácticamente todos esos países y la participación popular en la adopción de decisiones sólo se encuentra en una etapa rudimentaria. La tarea de la región para el decenio de 1990 se debería centrar en torno al apuntalamiento institucional de la participación popular.

9.56 La región afronta también el problema de la degradación ecológica y, consecuentemente, la amenaza al desarrollo sostenible. Las tierras cultivables son limitadas en comparación con la superficie geográfica total. Un cultivo más intensivo de esas tierras sin que recuperen su fertilidad podría transformarlas en eriales. La presión de la población sobre la superficie limitada dificulta mucho la ordenación de los recursos de la tierra. La situación se ve aún más agravada debido al deseo de prácticamente todos los países de la región de conseguir la autosuficiencia alimentaria y no sólo la autonomía. Los daños que ese impulso indiscriminado hacia la producción de cereales alimenticios pueden causar al medio ambiente son evidentes. Ese impulso provoca también graves distorsiones de las políticas económicas, particularmente en lo que respecta a la determinación de precios de los productos básicos agrícolas y la subvención de los insumos agrícolas. La colaboración regional para el establecimiento de metas agrícolas sobre la base de las ventajas comparativas debe ocupar un lugar muy alto en el programa para el decenio de 1990.

9.57 Los países de la región han hecho encomiables esfuerzos por crear una infraestructura física en el campo y han invertido fuertemente en los sectores sociales. Sin embargo, la utilización de esos servicios deja mucho que desear.

9.58 En varios países de esta región la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo, particularmente el proceso de adopción de decisiones, es marginal. A lo largo del decenio de 1980 la situación no ha mejorado en la mayor parte de los países; en unos cuantos ha empeorado. Al igual que sucede con la desigualdad entre los sexos, la desigualdad entre diferentes segmentos de la población con respecto a su acceso a los recursos naturales de la región se está asimismo agrandando. Con todo, en términos absolutos la pobreza se ha reducido considerablemente.

9.59 Los organismos internacionales pueden prestar asistencia a la región principalmente en cuatro direcciones. Primeramente y ante todo se ha de mencionar la tarea de desarrollo institucional. La participación de la población rural en la adopción de decisiones requeriría no sólo una sensibilización y una educación constantes, sino también el establecimiento de formas institucionales que estén en concordancia con la cultura y los rasgos sociales locales. En segundo lugar, la asistencia en la esfera de la ordenación de los recursos naturales, particularmente la ordenación de tierras y aguas, debe tener una alta prioridad para esta región. Se trata de una tarea multidisciplinaria, y los organismos internacionales pueden desempeñar un papel destacado en su realización. Lo mismo cabe decir del cometido que consiste en obtener unos rendimientos óptimos de las inversiones efectuadas en infraestructura y en los sectores sociales. Por último, existe la esfera global de las políticas macroeconómicas. Los organismos pueden contribuir a la elaboración de políticas macroeconómicas para la ordenación adecuada de los recursos, la adaptación de los sistemas de incentivos, la movilización de los recursos, la determinación de las funciones relativas de los órganos de decisión centralizados y descentralizados, etc. Y lo que es más importante aún, pueden contribuir a reforzar las capacidades nacionales para llevar a cabo todas esas tareas.

9.60 La estabilización de la dimensión de la población o la moderación de las tasas de crecimiento será la preocupación dominante en el decenio de 1990. No hemos tratado por separado las cuestiones demográficas debido a que son innatas a muchos de los temas anteriormente enumerados. Por ejemplo, creemos que el perfeccionamiento de los recursos humanos y un mayor ejercicio del poder sociopolítico por la administración local contribuirán mucho a concentrar la atención de la gente en la planificación del futuro de sus hijos. Añadiríamos a eso la importancia de mejorar la situación social de las mujeres y su posesión de recursos personales, puesto que las relaciones desiguales entre los sexos no siempre son una base racional para la planificación de la familia.

ANEXO I

Alcance del examen

Se propone que el examen se concentre en la experiencia relativa al seguimiento del Programa de Acción de la CMRADR, con particular referencia a las actividades de la FAO, y que abarque los aspectos esenciales siguientes:

- i) la evaluación de la pertinencia permanente de los principales propósitos del Programa de Acción de la CMRADR, y de la claridad y coherencia de los objetivos del programa en apoyo del desarrollo rural y la reforma agraria;
- ii) la adecuación de las estrategias y la concepción de su aplicación, con inclusión de las prioridades normativas y operacionales, la elección de los medios de acción, los países a los que se presta asistencia y las vinculaciones con otros programas conexos;
- iii) la adecuación de la planificación, programación, coordinación y realización de diversas actividades relacionadas con el Programa de Acción de la CMRADR (asesoramiento y estudios sobre políticas y difusión de información, formulación y ejecución de proyectos), así como de la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, y en enlace con los donantes;
- iv) la eficacia de la movilización y utilización de recursos extrapresupuestarios;
- v) la eficiencia de la realización de los programas, tanto de las actividades del Programa Ordinario como de los proyectos de campo, que refleje su pertinencia en relación con los programas nacionales de reforma agraria y desarrollo rural, y el apoyo recibido por los gobiernos a los que se presta asistencia;
- vi) la evaluación de los resultados y logros del programa de seguimiento de la CMRADR, especialmente la función catalizadora de asistencia por medio del Programa Ordinario o de los proyectos de campo para ampliar la acción de los gobiernos receptores, otros organismos y los donantes;
- vii) la evaluación del alcance de los efectos e impactos logrados, y de las medidas adoptadas por los países receptores en apoyo de la reforma agraria y el desarrollo rural;
- viii) la determinación de los factores esenciales que han facilitado u obstaculizado la ejecución y los logros del programa; y
- ix) sugerencias y recomendaciones para mejorar la aplicabilidad, eficiencia y eficacia del seguimiento de la CMRADR en el futuro. Se debe prestar particular atención a la determinación de las esferas prioritarias de que se podría ocupar la FAO eficazmente en función de los costos y con carácter complementario de la actividad de otros organismos de las Naciones Unidas y donantes interesados.

ANEXO II

VERIFICACIONES CON RESPECTO A LAS NOTAS DE LOS ORGANISMOS DE LAS  
NACIONES UNIDAS Y DE LAS DIRECCIONES/DEPENDENCIAS DE LA FAO CON  
RELACION AL EXAMEN DEL SEGUIMIENTO DE LA CMRADR

- Nota:
- a) Es posible que todas las preguntas no sean pertinentes para todos los organismos y direcciones/dependencias de la FAO.
  - b) Siempre que sea posible, indíquese el tiempo, las semanas-funcionario y el dinero gastado en la actividad o tarea.
1. Hágase una breve reseña de las principales actividades del organismo/dirección o dependencia de la FAO emprendidas desde 1979 en la esfera de la reforma agraria y el desarrollo rural. Sírvanse enviar copia de cualquier informe de evaluación sobre esas actividades.
  2. ¿Cuáles son los cambios principales en el enfoque y la orientación de los programas y actividades de reforma agraria y desarrollo rural del organismo/la dirección o dependencia de la FAO, con inclusión de la sensibilización del personal, desde 1979?
  3. Indíquese qué medidas se adoptaron durante el último decenio (como asesoramiento sobre políticas, estudios técnicos, capacitación o proyectos):
    - a) para promover el empleo remunerado en
      - i) el sector agrícola
      - ii) los sectores no agrícolas?
    - b) para facilitar el acceso equitativo a:
      - i) la tierra y los bienes relacionados con la tierra
      - ii) el crédito
      - iii) insumos agrícolas
      - iv) servicios, o su distribución?
    - c) para suprimir la discriminación entre los sexos?
    - d) para contribuir a la calidad de vida mediante mejoras en:
      - i) servicios sanitarios
      - ii) servicios educativos
      - iii) intervenciones en relación con la nutrición
      - iv) facilitación de vivienda
- en favor de los segmentos marginados y/o las regiones atrasadas?

- e) para contribuir a la protección del medio ambiente en el marco de esos programas?
- 4.
- a) ¿De qué forma se estaba promoviendo la participación popular en la planificación y evaluación de las actividades económicas y sociales?
  - b) ¿De qué forma se estaba promoviendo/reforzando a las organizaciones de base (verbigracia, las cooperativas, las asociaciones de agricultores y las asociaciones de trabajadores rurales?
5. Indíquese de qué manera se impulsó en los países miembros la capacidad de planificar, analizar y ejecutar programas de reforma agraria y desarrollo rural:
- a) en la formulación y ejecución de políticas de apoyo?
  - b) en la formulación y puesta en práctica de estrategias a largo plazo?
  - c) en la formulación y ejecución de programas?
  - d) a nivel de los proyectos?
6. ¿Qué medidas se adoptaron para reforzar la vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de reforma agraria y desarrollo rural en los planos nacional y regional y para establecer indicadores socioeconómicos? ¿Qué más hace falta hacer?
7. ¿Qué medidas se adoptaron para reforzar la capacitación, extensión y educación en las zonas rurales? ¿Qué más hace falta hacer?
8. Indíquese qué medidas se adoptaron para promover la cooperación internacional por medio del:
- a) el estímulo a la CTPD?
  - b) la movilización y transferencia de recursos de los países desarrollados a los países en desarrollo?
  - c) el apoyo a los países en desarrollo en las negociaciones comerciales?
  - d) el apoyo a los países en desarrollo en las negociaciones relativas a la ayuda?
9. Indíquense qué métodos, o combinación de métodos, se consideran más eficaces para abordar las cuestiones enumeradas en los puntos 2 a 8, en diferentes circunstancias:
- i) estudios técnicos y difusión de las conclusiones de las investigaciones.
  - ii) organización de mesas redondas y seminarios.

- iii) consultas regionales o mundiales de expertos.
- iv) misiones interinstitucionales enviadas a los países.
- v) Otros (especificuense).

(Sírvanse enumerar las actividades correspondientes a los incisos supra, por años, indicando el tiempo y los recursos dedicados a ellas).

10. En su evaluación global del programa de su organismo/dirección o dependencia de la FAO, ¿qué factores han facilitado el desarrollo sostenible y participativo?
11. En su evaluación global del programa de su organismo/dirección o dependencia de la FAO, ¿cuáles fueron los principales embotellamientos y obstáculos (administrativos, institucionales, políticas nacionales macroeconómicas, cambios en el comercio internacional, deuda exterior, etc.) con que se tropezó para alcanzar los objetivos de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo?
12. ¿Cuáles es probable que sean las prioridades y las esferas principales de concentración de sus programas en el futuro, teniendo en cuenta su experiencia y los cambios de las prioridades internacionales y de los factores coyunturales?
13. ¿Cuáles son los planes del organismo/la dirección o dependencia de la FAO en las esferas enumeradas más arriba (2 a 8) para los próximos cinco a diez años?

## ANEXO III

ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS, COMISIONES REGIONALES Y OFICINAS  
DE LA FAO QUE CONTESTARON A LAS PREGUNTAS DE VERIFICACION DEL  
EXAMEN DE SEGUIMIENTO DE LA CMADR

## ORGANISMOS Y COMISIONES REGIONALES

Banco Mundial (BIRF)  
Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/GATT)  
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT)  
(CNUAH)  
Comisión Económica para Africa (CEPA)  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)  
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)  
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)  
Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las  
Naciones Unidas (DCTD)  
Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indevido de  
Drogas (FNUFUID)  
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)  
Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Social (UNRISD)  
Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la  
Promoción de la Mujer (INSTRAW)  
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
(OACNUR)  
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la  
Cultura (UNESCO)  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
Organización Mundial de la Salud (OMS)  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)  
Programa Mundial de Alimentos (PMA)  
Universidad de las Naciones Unidas (UNU)  
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

## FAO

Servicio del Derecho para el Desarrollo, Oficina Jurídica (ODG/LEGN)  
Dirección de Producción y Sanidad Animal (AGA)  
Dirección de Fomento de Tierras y Aguas (AGL)  
Dirección de Fomento de la Investigación y de la Tecnología (AGR)  
Dirección de Servicios Agrícolas (AGS)  
Campaña Mundial contra el Hambre/Acción pro Desarrollo (DDA)  
Centro de Inversiones (DDC)  
Dirección de Programación de las Actividades de Campo (DDF)  
Dirección de Productos Básicos y Comercio (ESC)  
Coordinación del Programa de la FAO sobre Población (ESDP)  
Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria (ESH)  
Dirección de Política Alimentaria y Nutrición (ESN)  
Dirección de Análisis de Políticas (ESP)  
Dirección de Estadística (ESS)

Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras (FIP)  
Departamento de Montes (FO)  
Dirección de Información (GII)  
Oficina Regional para Africa (RAFR)  
Oficina Regional para Asia y el Pacífico (RAPA)  
Oficina Regional para Europa (REUR)  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLAC)  
Oficina regional para el Cercano Oriente (RNEA)

ANEXO IV

ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS, COMISIONES REGIONALES,  
PAISES VISITADOS Y PERSONAS CLAVE CONTACTADAS

ORGANISMOS Y COMISIONES REGIONALES

BANCO MUNDIAL (BIRF)

- Sr. Michel Petit, Director del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural
- Sr. John Hayward, asesor agrícola de la División de Agricultura de la Región de Europa, Oriente Medio y Africa del Norte
- Sra. Josette Murphy, especialista superior de S y E, Región de Africa
- Sra. Katrine Saito, economista superior, División de Participación de la Mujer en el Proceso de Desarrollo
- Sra. Lynn Bennett, economista superior de la División de Participación de la Mujer en el Proceso de Desarrollo
- Sr. Nicholas Wallis, Instituto de Desarrollo Económico (IDE)
- Sr. Emmanuel d'Silva, Instituto de Desarrollo Económico (IDE)
- Sr. Michael Walton, economista principal de la División Central de Operaciones, Departamento de Africa Meridional
- Sr. Graham Donaldson, jefe de la División de Agricultura, Departamento de Evaluación de las Operaciones
- Sr. Michael Noel, jefe de la Dependencia de Dimensiones Sociales del Ajuste
- Sr. Gershon Feer, economista principal de la División de Política Agrícola
- Sr. Alexander van der Osten, secretario ejecutivo del GCIAI

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/GATT

- Sr. Göran M. Engblom, Director Ejecutivo
- Sr. Raju Makil, Director de la División de Servicios Comerciales
- Sr. Bjorn E. Olsen, jefe de la Sección de Desarrollo de Mercados
- Sr. Rudra Bastianpillai, oficial superior de Servicios Comerciales

CENTRO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO PARA ASIA Y EL PACIFICO (CIRDAP)

- Sr. A.S. Haque, Director
- Sr. D.P. Pandyal, oficial de programa auxiliar
- Dr. U. Srinivase Raghavan, oficial administrativo
- Sr. Ataur Rahman, oficial administrativo auxiliar
- Sr. Salehuddin Ahmed, oficial de programa
- Sr. Mohammed Yayha Waliullah, oficial de programa
- Sr. K.A. Raju, oficial de documentación
- Sra. Shireen Kamal Sayeed, funcionaria asociada de proyectos
- Sra. Fahmeeda Rahman Wahab, funcionaria asociada de investigaciones
- Sr. Moim, becario de investigaciones sobre la acción
- Sr. Marram, becario de capacitación

COMISION ECONOMICA PARA AFRICA (CEPA)

- Sr. E.P. Pallangyo, oficial encargado de la Dirección Agrícola Conjunta CEPA/FAO
- Sr. M.A. Zaman, jefe de la Sección de Desarrollo Rural
- Sr. B. Mulugetta, oficial de administración de explotaciones agrícolas/desarrollo rural
- Sr. Ouadrage, Sección de Comercialización
- Sr. Bakeyoko, Producción
- Sr. Francois Rene, Pesquerías

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

- Sr. L. Lopéz-Cordovez, Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (JLAC)
- Sr. E. Ortega, economista agrícola (JLAC)
- Sr. C. Morales
- Sr. N. Gligo, coordinador de la Dependencia Conjunta del Medio Ambiente CEPAL/PNUMA
- Sr. R. Downei, Red de CTPD
- Sra. I. Arriagada, Programa de la Mujer Rural

COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA ASIA Y EL PACIFICO (CESPAP)

- Sr. Sultan Z. Khan, jefe de la División de Agricultura y Desarrollo Rural
- Sr. Pyakuryal, División de Agricultura y Desarrollo Rural
- Sra. Lim, consultora de proyecto

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES INTERNACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS (DIESA)

- Sr. Geedreck Uswatte-Aratchi, jefe de la Subdivisión de Análisis del Desarrollo

DEPARTAMENTO DE COOPERACION TECNICA PARA EL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (DTCD)

- Sr. Mikio Tajima, jefe de la Subdivisión de Asesoramiento en Planificación del Desarrollo
- Sra. Grace Simonetti, Subdivisión de Asesoramiento en Planificación del Desarrollo

EQUIPO REGIONAL ASIATICO PARA LA PROMOCION DEL EMPLEO (ARTEP) (OIT)

- Sr. P. Duiker, coordinador de proyectos, Bangkok, Tailandia

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACION DEL USO INDEBIDO DE DROGAS (FNUFUID)

- Sr. B. Andrasevic, Director Ejecutivo Adjunto
- Sr. F. Maertens, oficial de programa, Oficina del Director Ejecutivo
- Sr. H.U. Hugo, oficial de programa, Evaluación
- Sr. M. Ayala, oficial superior de programa, América Latina
- Sra. G. Day, oficial superior de programa, Africa

- Sr. T. Le Pichon, oficial de programa, Africa
- Sr. M. Loddo, oficial de programa, Caribe, Africa
- Sra. E. Boggs, oficial de programa, Asia
- Sr. N. Yamada, oficial de programa, Asia

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

- Sra. Marta Mauras, jefa de la Sección Africa
- Sr. Martin Mogwanja, oficial superior de programa, Sección Africa
- Sr. Minto Thapa, oficial superior de programa, Sección Asia
- Sra. Khadija Hag, asesora especial, Programas y Estrategias
- Sr. Rolph van der Hoeven, oficial superior de planificación, Cuestiones de Ajuste Económico y Planificación
- Sra. Eva Jespersen, oficial de programa, H-3G
- Sr. Carel de Rooy, oficial superior de programa, Agua y Saneamiento Ambiental

FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS (FNUAP)

- Sr. Sethuramiah Rao, jefe de la Subdivisión de Datos, Políticas e Investigaciones Demográficas
- Sra. Mehri Hekmati, jefa de la Subdivisión de Programas Interregionales y de las ONG
- Sra. Patrizia Franceschinis, oficial de programa, División de Asia y el Pacífico
- Sra. Amy Munthe-Kaas, oficial de programa, División de Asia y el Pacífico

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (FIDA)

- Sr. Mohiuddin Alamgir, Director de la División de Examen de Políticas
- Sr. Pierre Spitz, Director de la División de Seguimiento y Evaluación

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL (UNRISD)

- Sra. Cynthia Hewitt de Alcántera, jefa de proyecto, Política Alimentaria

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (OACNUR)

- Sr. Reiner Thiadens, jefe adjunto del Servicio de Apoyo Técnico

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO)

- Sr. M. Kato, jefe del Servicio de Evaluación (PBEE)
- Sr. C. Joly, oficial a cargo del Servicio de Fertilizantes y Nutrición Vegetal (AGLF)
- Sr. A. Kandiah, oficial técnico del Servicio de Fomento y Ordenación de Recursos de Aguas (AGLW)
- Sr. M.S. Zehni, Director de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico (AGR)
- Sr. J.H. Monyo, secretario ejecutivo del Comité Asesor Técnico del GCIAI (AGRC)
- Sr. L.S. Botero, jefe del Centro de Coordinación de los Programas para el Medio y la Energía (AGRE)

- Sr. B. Muller-Haye, jefe del Centro de Desarrollo de las Investigaciones (AGRR)
- Sr. A.G. Scherer, jefe del Servicio de Mercadeo y Crédito (AGSM)
- Sr. E.S. Seidler, oficial superior (Mercadeo) (AGSM)
- Sr. R. Gusten, Director del Centro de Inversiones (DDC)
- Sr. S. Walker, asesor del Centro de Inversiones (DDC)
- Sr. A. Regnier, Director de Programación de las Actividades de Campo (DDF)
- Sr. Ramadhar, jefe de la Dependencia de Programas Interregionales y Mundiales y otras Cuestiones Especiales (DDFG CTFD)
- Sr. B.P. Dutia, Subdirector General del Departamento de Política Económica y Social (ES)
- Sr. W.D. Maalouf, oficial a cargo de la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria (ESH)
- Sr. Riad El-Ghonemy, consultor (ESH)
- Sra. J. Dey, oficial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ESHD)
- Sr. M. Meliczek, jefe del Servicio de Análisis y Organización del Desarrollo Rural (ESHA)
- Sr. N. Forni, oficial superior de empleo rural y planificación de la mano de obra (ESHA)
- Sr. J. Rouse, oficial superior (cooperativas y organizaciones rurales) (ESHA)
- Sr. B. Harms, oficial de cooperativas y organizaciones rurales (ESHA)
- Sr. W. Polman, oficial de cooperación institucional (ESHA)
- Sr. M. Lins, jefe del Servicio de Reforma Agraria y Colonización de Tierras (ESHL)
- Sr. T.C. Varghese, oficial superior (tenencia de tierras y colonización) (ESHL)
- Sra. A. Spring, jefa del Servicio de Promoción de la Mujer en la Producción Agrícola y el Desarrollo Rural (ESHW)
- Sra. M. Randriamamonjy, oficial superior (la mujer en el desarrollo) (ESHW)
- Sra. M.J. Mermillod, oficial superior (economía del hogar) (ESHW)
- Sr. F. Sizaret, oficial a cargo del Servicio de Planificación, Estimación y Evaluación de la Nutrición (ESNA)
- Sr. T. Kelley White, Director de la Dirección de Análisis de Políticas (ESP)
- Sr. X.M.A. Charoy, jefe del Servicio de Desarrollo Estadístico (ESSS)
- Sr. C.M.H. Morojele, oficial superior (ESSS)
- Sr. M. Fila, jefe del Servicio de Planificación del Desarrollo de la Pesca (FIPP)
- Sr. M.R. de Montalembert, jefe del Servicio de Planificación e Instituciones Forestales (FODP)
- Sr. J.M. Heering, coordinador del Programa de Acción Forestal en los Trópicos (FODT)

FAO/OFICINA DE ENLACE PARA AMERICA DEL NORTE (LNOR)

Sr. H.W. Hjort, Director

FAO/OFICINA REGIONAL PARA ASIA Y EL PACIFICO (RAPA)

- Sr. H. Tsuchiya, Representante Regional Adjunto para Asia y el Pacífico
- Sr. D.H.J. Abeyagoonasekera, oficial superior de Desarrollo Rural Regional
- Sr. F.J. Dent, oficial de ordenación del suelo y uso de fertilizantes

- Sr. Y.S. Rao, oficial forestal regional
- Sra. A. Stephens, oficial regional del Programa de Economía en el Hogar y Social
- Sra. N. Bethke, oficial de programa (asuntos tailandeses)
- Sr. T.C. Ti, economista regional (Servicio de Seguridad Alimentaria y Mercadeo de Alimentos)
- Sr. R.B. Singh, oficial regional de producción y protección vegetal
- Sr. V.L.C. Pietersz, oficial regional de pesca
- Sra. M. Bayckx, oficial de nutrición

FAO/OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (RLAC)

- Sr. L. Sandoval, oficial regional de reforma agraria y desarrollo rural
- Sra. V. Lattes, oficial regional del Programa de Economía del Hogar y Social
- Sr. F. Lacki, oficial regional de educación y extensión agrícolas
- Sr. G. Ibañez, consultor

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONU DI)

- Sr. M.H.A. Hamdy, Director de la División de Instituciones y Servicios Industriales
- Sr. C. Antonio, Coordinador de la Dependencia de Institucionalización de la Privatización y Estrategias de Apoyo Integrado al Fomento de la Capacidad Empresarial Industrial, Subdivisión de Infraestructura Institucional
- Sr. S. Hisakawa, Dependencia de Desarrollo Industrial Rural, Subdivisión de Infraestructura Institucional
- Sr. I. de Pierpont, Dependencia de la Pequeña Industria, Subdivisión de Infraestructura Institucional
- Sra. V. Gregor, Dependencia de Institucionalización de la Privatización y Estrategias de Apoyo Integradas para el Desarrollo de la Capacidad Empresarial Industrial, Subdivisión de Infraestructura Institucional
- Sra. Z. Taluy, Dependencia de la Pequeña Industria, Subdivisión de Infraestructura Institucional
- Sr. M. Davidsen, Subdivisión de Estudios de Viabilidad
- Sr. R. Hallette, Dependencia de Fomento de Procesamiento de la Madera y de las Industrias de Productos de la Madera, Subdivisión de Ordenación y Rehabilitación Industriales
- Sr. Y. Gladilov, Dependencia de Diseño, Desarrollo, Producción, Mantenimiento y Reparación de Aperos Agrícolas, Herramientas y Maquinaria, Subdivisión de la Industria Mecánica
- Sr. A. Swamy-Rao, asesor superior interregional del Departamento de Actividades Industriales
- Sr. L. Rojas-Montero, Sección de Cooperación con las ONG y las Empresas Industriales, Subdivisión de Cooperación Industrial
- Sra. A. Fujino, Dependencia de Integración de la Mujer en el Desarrollo Industrial
- Sr. U. Antinori, Dependencia de Desarrollo de las Industrias de Procesamiento de Alimentos de Base Agrícola, Subdivisión de Agroindustrias

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- Sr. Samir Radwan, Jefe del Servicio de Políticas Rurales del Empleo
- Sra. A. Berar-Awd, Servicio de Políticas Rurales del Empleo
- Sr. A.K. Ghose, Servicio de Políticas Rurales del Empleo
- Sr. A. Rahman, Servicio de Políticas Rurales del Empleo
- Sr. H. Tabatabai, Servicio de Políticas Rurales del Empleo
- Sr. Iftikhar Ahmed, Servicio de Tecnología y Empleo
- Sr. R. Szal, Servicio de Tecnología y Empleo
- Sr. J. Majeres, Servicio de Infraestructura y Obras Rurales
- Sr. S. Hertel, Servicio de Infraestructura y Obras Rurales
- Sr. W.G. Durr, Servicio de Formación Profesional
- Sr. S. Bakta, Servicio de Cooperativas
- Sr. Vidal, Servicio de Cooperativas
- Sr. Schiefelbusch, ALIMOND

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

- Dr. Hammad, asesor de políticas sanitarias y de desarrollo
- Sr. Vukmahovic, oficial de protocolo

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- Sr. S. Timpson, Director de la División de Organizaciones no Gubernamentales
- Sr. Alioune Sall, Director Adjunto de la División de Organizaciones no Gubernamentales
- Sra. Jocelyn Bazille-Finley, Directora Adjunta de Programa de la División de Participación de la Mujer en el Proceso de Desarrollo
- Sr. Friedel M. von Mallinckodt, asesor técnico principal de agricultura
- Sra. Saraswathi Menon, oficial superior de administración de proyectos, OPS/FIDA
- Sr. P. de Kalbermatten, jefe de la Dependencia de Evaluación y Planificación de Políticas del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)
- Sr. Bernard Michel, oficial superior (FNUDC)
- Sra. L. Reno, oficial asociada de evaluación e información (FNUDC)
- Sr. K. Rende, auxiliar de la Dependencia de Planificación y Evaluación de Políticas (FNUDC)
- Sra. Sheila Smith, economista superior, División de Políticas
- Sr. Georges Chapelier, analista superior de políticas, División de Políticas
- Sra. Graciela Vázquez-Díaz, oficial regional superior para América Latina y el Caribe, Dependencia Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
- Sr. Orlando A. Reos, asesor interregional, Dependencia Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

- Sr. M. Atchia, jefe de la Dependencia de Educación y Capacitación Ambientales
- Sr. B. Zentilli, Subdivisión de Ecosistemas Terrestres
- Sr. H. Zedan, Biotecnología de los Recursos Genéticos
- Sr. J. Balek, Agua y Litósfera

- Sr. H. Chung, Dependencia de Planificación y Cooperación para el Desarrollo
- Sr. T. Darnhofer, Centro de Actividad del Programa para la Lucha contra la Desertificación
- Sr. O. Tukiainen, ROA

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)

- Sr. C.D. Paolillo, Director de la División de Evaluación y Políticas

PAISES

BANGLADESH

- Sr. Peter Meyers, Representante de la FAO
- Sr. Rafique Islam, oficial superior de operaciones del proyecto de la FAO
- Sr. Paulisse, oficial de programa de la FAO
- Sr. Akural Hussein, cosecretario, Ministerio de Agricultura
- Sr. M. Rahman, secretario adjunto, Ministerio de Agricultura
- Sr. Mohammad Sirajuddin, secretario adicional encargado de la División de Cooperativas de Desarrollo Rural, Ministerio de Administración Local y Desarrollo Rural
- Sr. Z. Karim, BARC

COSTA RICA

- Sr. O. Babini, Representante de la FAO
- Sr. Octavio Ramírez, oficial de programa de la FAO
- Sr. Román Solera, enlace técnico con el Ministerio de Agricultura
- Sr. Helio Fallas, Ministro de Planificación y Política Económica
- Sr. Walter Ruiz, Viceministro de Agricultura y Ganadería
- Sr. José J. Acuña, Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agrícola, Ministerio de Agricultura
- Sr. William Reuben, Secretario Ejecutivo de CECADE, Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (ONG)
- Sr. Carlos Monge, Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario (Reforma Agraria)
- Sra. L. Mejía de García, Asesora de la Presidencia del IDA, Area de Capacitación y Organización
- Sr. Juan Diego Pacheco, Director Regional de la Alianza Cooperativa Internacional

ECUADOR

- Sr. E. González-Regueira, Representante de la FAO
- Sr. Alfredo Saltos, Ministro de Agricultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Sr. G. Jaramillo, Director Nacional de Desarrollo Campesino, Ministro de Agricultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Sr. Luis Luna, Director del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)
- Sr. Alfonso Goltaire, Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA)
- Sr. José Endara, Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA)

- Sr. Nelson Andrade, Director de la Central de Servicios Agrícolas (CESA (ONG))
- Sr. Nelson Medina, Central de Servicios Agrícolas (CESA)
- Sr. José Tonelo, Director, Fondo Ecuatoriano Populorum Progresivo (FEPP (ONG))
- Sr. Gonzalo Merchan, Fondo Ecuatoriano Populorum Progresivo (FEPP)
- Sr. Fabián Recalde, Director, ICD (ONG)
- Sr. Iván de la Torre, ICD
- Sr. Francisco Rhon, Centro Andino de Acción Popular (ONG)
- Sr. Manuel Chiriboga, Centro Andino de Acción Popular
- Sr. Wagner Molina, Fundación Brethren y Unidas (ONG)
- Sr. Daniel Santana, Fundación Brethren y Unidas

#### FILIPINAS

- Sr. T. Ubaidillah, Representante de la FAO
- Sr. T.K. Mangun, Representante Residente del PNUD
- Sra. Dorothy Tadeo, Subsecretaria del Departamento de Reforma Agraria
- Sr. Ricardo Umali, Subsecretario del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Sr. Cayetano Paderanga, Secretario de Planificación Económica y Director General de la Oficina Nacional de Desarrollo Económico
- Sr. Apolomio V. Bautista, Departamento de Agricultura
- Sra. Corazón Juliano-Soliman, Coordinadora del Congreso para una Reforma Agraria Popular (CPAR)
- Sr. Dioscoro Umali, Presidente de la Coalición Asiática de ONG (ANGOC)
- Sra. Luzviminda Cornista, Directora del Instituto de Estudios Agrarios, Universidad de Filipinas de Los Baños
- Sr. Klaus Lampe, Director del Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz, Universidad de Filipinas de los Baños

#### INDIA

- Sr. Hughes, oficial de programa y Representante Interino de la FAO
- Sr. J.B. Saxsena, cosecretario del Departamento de Reforma Agraria, Ministerio de Desarrollo Rural
- Sr. D.S. Tyagi, miembro y secretario de la Comisión sobre Costos y Precios Agrícolas
- Sr. B.T. Acharya, Director del Centro para la Economía Descentralizada, Bombay

#### SIRIA

- Sr. Mohammed Gebash, Ministro de Agricultura y Reforma Agraria
- Sr. Ahmed Miree, Ministro Adjunto de Agricultura y Reforma Agraria
- Sr. Saleem Kaboul, Director de Agricultura y Riego, Ministerio de Planificación
- Sr. Mohamed Mayhoub, Vicepresidente del Sindicato General de Campesinos

ANEXO V

ESTRATEGIAS, PLANES Y ACTIVIDADES DE LA FAO  
EN RELACION CON LA EJECUCION DEL  
PROGRAMA DE ACCION DE LA CMRADR

I. El mandato

El Programa de Acción asignó a la FAO, como organismo principal del sistema de las Naciones Unidas encargado de la aplicación de la CMRADR, un papel esencial.

La Conferencia de la FAO, en su 20º período de sesiones, que se celebró cuatro meses después de la CMRADR, opinó que la realización de un programa sustancial y global de seguimiento exigía esfuerzos especiales por parte de la comunidad internacional y en particular de la FAO.

En consecuencia, la Conferencia autorizó al Director General a movilizar el personal y los recursos de la Organización para prestar asistencia a los países en la esfera de la reforma agraria y el desarrollo rural. Pidió también a los donantes que proporcionaran a la FAO fondos voluntarios para que fuera posible dar una respuesta rápida y eficiente a las solicitudes de asistencia de los gobiernos de los países miembros. En aplicación de este mandato, el Director General dio instrucciones y directrices para otorgar una alta prioridad a su puesta en práctica.

II. El impacto de la CMRADR en la FAO

La función del organismo principal ha aportado una nueva dimensión a la labor de la FAO en la esfera del desarrollo rural. Se adoptaron ciertas disposiciones orgánicas y se iniciaron modificaciones de los programas.

1. Establecimiento de un Comité Interdepartamental sobre Desarrollo Rural

Debido a que el marco multidisciplinario e integrado del Programa de Acción abarcaba el trabajo de toda la FAO, el Director General estableció un Comité Interdepartamental sobre Desarrollo Rural (IDCRD) a nivel de subdirector general. Se asignó a este Comité la responsabilidad principal de asesorar al Director General sobre la aplicación eficaz del Programa de Acción. El Comité asesora sobre políticas y prioridades con respecto a los programas de desarrollo rural de la FAO, sobre las necesidades administrativas y presupuestarias conexas y sobre la cooperación de la FAO con otros organismos en la esfera del desarrollo rural, en particular con respecto a la función destacada de la FAO y a su participación en el Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural.

2. Grupo de Trabajo conjunto sobre desarrollo rural

Se constituyó un Grupo de Trabajo conjunto sobre desarrollo rural, constituido por nueve directores, actuando el Director de ESH como coordinador, para que ayudara al Comité Intergubernamental a examinar los progresos logrados y proporcionara asesoramiento. Las direcciones que participan en el Grupo de Trabajo preparan también documentos técnicos correspondientes a sus esferas de especialización que se someten a la consideración del Comité Interdepartamental.

3. Subgrupos especiales para tratar de diversas materias

Se establecieron seis subgrupos especiales para preparar directrices y propuestas de medidas sobre ciertos elementos esenciales del Programa de Acción, a saber: 1) indicadores sociales y económicos; 2) vigilancia y evaluación; 3) la mujer en el proceso de desarrollo; 4) participación y organización populares; 5) capacitación, y 6) nutrición. Los miembros de esos grupos procedían de más de 20 dependencias distintas de todos los departamentos.

4. Reorientación de la sede y actividades regionales

Las dependencias de la FAO, incluidas las oficinas regionales, adoptaron disposiciones para reorientar sus programas técnicos con el fin de tener en cuenta las principales metas políticas indicadas en la CMRADR.

El Programa de Acción de la CMRADR entrañaba la identificación de grupos de pobres rurales y un nuevo enfoque con respecto a las instituciones, los sistemas de producción y las tecnologías. Esta orientación se refleja en los documentos presentados a órganos de la FAO, como las conferencias de la FAO, las conferencias regionales y el Comité de Agricultura, en 1981 y 1983. Se refleja asimismo en el contenido y la asignación de los recursos de programas técnicos especializados como el de silvicultura al servicio del desarrollo de la comunidad local, el programa de promoción de los pequeños agricultores y el apoyo a los pescadores artesanales. Con respecto al programa de campo, se emprendió un examen y una reorientación de los proyectos existentes y nuevos. Se ejecutaron proyectos de seguimiento de la CMRADR, orientados directamente a los pobres de las zonas rurales y financiados principalmente con cargo a fuentes extrapresupuestarias. Se designó un grupo de dirección para la administración y coordinación de esas actividades.

Por último, para infundir las ideas de la CMRADR en la labor técnica de la FAO se inició un programa de orientación y capacitación del personal. Se imprimieron materiales de lectura en español, francés e inglés de los que se pusieron 3 000 ejemplares a disposición del personal de la FAO y de los organismos de colaboración.

### III. Asistencia a los países

#### Estrategias para la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR

#### 1. Principios orientadores

Para atender a las solicitudes de asistencia de los gobiernos en la formulación y aplicación de sus propios programas nacionales de reforma agraria y desarrollo rural, la FAO, en consulta con otros organismos, preparó un documento sobre los principios esenciales relativos a las directrices operacionales para la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR. Las directrices operacionales se referían a esferas concretas (como la participación popular, la mujer en el desarrollo o la vigilancia y la evaluación).

#### 2. Medidas adoptadas para prestar asistencia a los países

En una carta de 16 de abril de 1980 dirigida a los Representantes de la FAO, el Director General les pedía que establecieran contactos iniciales con los gobiernos para recabar sus opiniones sobre el tipo de asistencia y apoyo que los países desearían recibir de la FAO. El Director General insistió en que los Representantes de la FAO deberían concentrarse en los aspectos siguientes, en sus tratos con los gobiernos de los países miembros:

- i) determinación de las prioridades y esferas en que se solicitaría asistencia con cargo al programa y transmisión de esas ideas a la sede de la FAO;
- ii) asesoramiento a los gobiernos que lo soliciten sobre el establecimiento de un mecanismo estatal al nivel adecuado para garantizar una coordinación interministerial del programa, y
- iii) establecimiento de mecanismos y modalidades para la cooperación entre organismos en el plano nacional.

El segundo método consistía en prestar apoyo intensivo a los países que hubieran solicitado la atención especial de la FAO para la ejecución del programa de la CMRADR. En el breve espacio de un año, seis países pidieron a la FAO que se les incluyera en ese programa de apoyo nacional intensivo y se organizaron misiones para atender a esas peticiones.

### IV. Examen de la CMRADR en los órganos rectores, los comités técnicos y otros órganos de la FAO

Como se ha mencionado anteriormente, el 20º período de sesiones de la Conferencia de la FAO, que se celebró pocos meses después de la Conferencia Mundial, deliberó acerca de los aspectos operativos del Programa de Acción y aprobó una resolución en la que, entre otras cosas, se pedía al Director General que presentara un informe sobre los progresos iniciales logrados al Consejo, en su reunión de noviembre de 1980, y al 21º período de sesiones de la Conferencia de la FAO. En consecuencia, el 78º período de sesiones del Consejo de la FAO examinó un informe sobre las actividades derivadas de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. En las

conferencias regionales de la FAO que se celebraron en 1980 y 1981 se examinaron programas regionales y nacionales concretos. El Comité de Agricultura (COAG) de la FAO, al abordar asuntos socioeconómicos en su sexto período de sesiones, debatió acerca del seguimiento de la CMRADR desde el punto de vista técnico. En su informe el Comité se congratuló de que la FAO, con su actividad de seguimiento del Programa de Acción de la CMRADR, había aceptado el reto de su aplicación oportuna y planificada. El Comité expresó su satisfacción de que la FAO hubiera asumido activamente las responsabilidades que le había conferido el Programa de Acción de la CMRADR y la resolución 7/79 de la Conferencia de la FAO de noviembre de 1979, con relación al mandato que se le había otorgado en sus esferas de competencia, así como con respecto a sus responsabilidades como organismo principal del sistema de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo rural. (Informe del sexto período de sesiones del Comité de Agricultura, párr. 138). Entretanto, el Comité del Programa del Consejo de la FAO revisó en 1981 el crédito del programa ordinario asignado a la reforma agraria y el desarrollo rural en profundidad e hizo consignaciones concretas de fondos durante el bienio 1982-83 a países para que presentaran informes sobre los progresos realizados a la Conferencia de la FAO en 1983, tal como se solicitaba en el Programa de Acción de la CMRADR.

La Conferencia de la FAO, en su 21º período de sesiones, celebrado en 1981, examinó un documento global sobre el seguimiento de la CMRADR. En su informe, la Conferencia expresó su satisfacción por los progresos alcanzados hasta ahora en la consecución de los objetivos del Programa de Acción de la CMRADR ... y señaló que el nuevo Programa de Trabajo del Grupo de Acción del CAC sobre Desarrollo Rural reflejaba más fielmente las prioridades del Programa de Acción de la CMRADR (informe del 21º período de sesiones de la Conferencia de la FAO). El Consejo de la FAO, en su 82º período de sesiones, que tuvo lugar en 1982, examinó el seguimiento de la CMRADR.

En 1983 la Conferencia de la FAO analizó el primer informe sobre los progresos alcanzados con relación a la CMRADR, que inició el ciclo cuatrienal de presentación de informes por los países a la Conferencia de la FAO y aprobó una resolución en la que expresaba su satisfacción por el trabajo realizado por los organismos de las Naciones Unidas. En 1987 la Conferencia de la FAO examinó el segundo informe sobre la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR, que constituirá un elemento regular en cada conferencia bienal de la FAO.

APENDICE B

**INFORME DEL GRUPO DE ACCION DEL CAC SOBRE DESARROLLO RURAL  
ACERCA DE SU 19a. REUNION**

Nairobi, 22 a 24 de mayo de 1991

Tema 8:	ii) Examen de las experiencias de la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR	<b>Párrafos</b> <b>63 - 68</b>
---------	--	-----------------------------------

63. El Grupo de Acción examinó el informe sobre el examen de la CMRADR que había preparado un equipo de consultores externos. Recordó que la propuesta de realizar este examen, con inclusión de su alcance, se había examinado en la 18a. reunión del Grupo de Acción celebrada en mayo de 1990. En esa reunión el Grupo de Acción había acogido con beneplácito la propuesta y había aprobado el alcance propuesto del examen, que posteriormente sirvió de mandato del equipo encargado de realizarlo. Los miembros del Grupo de Acción habían convenido asimismo en colaborar en la preparación del examen.

64. La FAO transmitió su reconocimiento a los miembros del Grupo de Acción por su cooperación y asistencia durante todo el tiempo que duró el examen. Se hizo particular mención de las útiles exposiciones escritas sobre los objetivos y programas de los organismos con respecto al desarrollo rural, así como de las discusiones mantenidas con el equipo de consultores externos durante sus visitas a 16 organismos y organizaciones de las Naciones Unidas y a tres comisiones regionales.

65. Al examinar el informe, el Grupo de Acción llegó a la conclusión general de que su utilidad podría haber sido mucho mayor de haber contenido un análisis a fondo y más riguroso de la repercusión en la reducción de la pobreza de los diversos programas relacionados con la CMRADR realizados por los organismos en el último decenio. Casi todos los organismos que habían aportado información al examen en forma de documentos escritos y/o debates con los consultores consideraban que el informe no reflejaba de manera adecuada la información que habían aportado acerca de sus actividades. Se señalaron algunos errores fácticos, pero se indicó que lo más preocupante eran las lagunas en la información aportada por el informe sobre varias esferas de acción sustantivas importantes como las pequeñas empresas industriales rurales, los asentamientos y los vínculos entre las zonas rurales y urbanas. Se pensaba asimismo que algunas de las recomendaciones habrían sido más provechosas si hubieran estado respaldadas por un análisis más detallado de las actividades de los organismos y se hubieran referido de manera más concreta a regiones y subregiones.

66. Varios organismos ponían en duda la aseveración (página A75, párr. 8.2 del informe) de que "la CMRADR como tal raras veces es reconocida (salvo en la FAO) como la inspiración de las actividades de desarrollo rural de los organismos". Aunque está de acuerdo en que esa Conferencia no constituyó el inicio del interés y de la actuación internacionales con respecto a la reducción de la pobreza rural, todos los organismos reconocían, no obstante, que era un hito importante en un proceso constante de iniciativas internacionales en esta esfera desde el decenio de 1960. Había consenso en que los principios de la CMRADR, incluso si no se hacía referencia explícita a ellos en las políticas y los programas de los organismos, representaban un conjunto de ideas que han obtenido reconocimiento en el sistema de las Naciones Unidas. Desde 1979 ha aumentado indudablemente la toma de conciencia de la pobreza rural por parte de los organismos y los gobiernos. Además, se ha alentado a los gobiernos a que consideren las actividades de desarrollo rural dentro de un marco conceptual coherente como parte de sus planes nacionales de desarrollo generales. Se consideraba que los diversos planes de acción concretos adoptados por varios organismos en la última década no sustituían sino que complementaban el Programa de Acción de la CMRADR, que sigue siendo válido.

67. Al examinar el informe, el Grupo de Acción concentró sus deliberaciones en las recomendaciones contenidas en el capítulo VIII y en el programa para el desarrollo rural en el decenio de 1990 que figura en su capítulo IX. Varios organismos hicieron observaciones sobre recomendaciones específicas y manifestaron reservas sobre algunas de ellas. Tras nuevas deliberaciones, el Grupo de Acción, al mismo tiempo que manifestó su apoyo en general a las recomendaciones y al programa para el desarrollo rural, señaló las observaciones indicadas a continuación que se habían formulado sobre diversas recomendaciones concretas. (Los números de las páginas y los párrafos que figuran entre paréntesis en los apartados a) a i) infra son los del informe.)

- a) Con respecto a la observación que figura en el informe en el sentido de que se estaban realizando pocas investigaciones sobre la tecnología aplicable en las pequeñas explotaciones agrícolas (pág. 25, párr. 10) y las recomendaciones conexas (pág. 72, párrs. 4 y 5), se convino en general en que se debería dar mucha mayor prioridad al establecimiento de un conjunto de tecnologías para los agricultores y los pastores que poseen escasos recursos en las zonas menos dotadas. Además, se pensaba que un problema grave estribaba en la adaptación de las tecnologías existentes a las condiciones y necesidades concretas de los pequeños agricultores de diferentes localidades de muchos países. Existía asimismo una necesidad conexas de mejorar la divulgación de tecnologías puestas a prueba entre los pequeños agricultores y de velar por el suministro oportuno de insumos de buena calidad a precios razonables así como de facilidades de crédito;
- b) se sugirió que se considerara la posibilidad de publicar en un solo documento todos los materiales de capacitación de los organismos en esferas relacionadas con la CMRADR y que se tradujeran a los idiomas de los Estados miembros para facilitar su difusión (pág. 72, párr. 5);

- c) en lo que concierne a la recomendación en la que se pedía la reforma de la tierra y de los sistemas de tenencia (pág. 74, párr. 10) se reconoció que las reformas agrarias eran sumamente necesarias en ciertas situaciones. No obstante, se reconoció también que las reformas agrarias y del sistema de tenencia habían resultado difíciles de aplicar y que era preciso considerarlas en el marco más amplio del desarrollo rural, teniendo en cuenta las situaciones concretas de cada país. Se convino además en que, al estudiar esta cuestión, sería preciso en muchos casos buscar un equilibrio entre equidad y eficiencia. Algunas veces habría que dar prioridad a las medidas que promueven la productividad como una condición previa y un medio de alcanzar las metas de la equidad a plazo medio;
- d) se reconoció que era necesario elaborar más las recomendaciones relativas a las medidas que se han de adoptar en apoyo de los programas estatales para promover las pequeñas empresas industriales rurales destinadas a atenuar la pobreza (pág. 75, párr. 10);
- e) al examinar la recomendación relativa a las cuestiones relacionadas con las diferencias entre los sexos (pág. 76, párr. 12), varios miembros del Grupo de Acción opinaron que el informe subestimaba los progresos logrados estos últimos años y señalaron que sus organismos habían establecido divisiones de la mujer en el proceso de desarrollo. Con todo, se convino en que era necesario acelerar la aplicación práctica de las políticas y programas relacionadas con la posición de la mujer en el desarrollo y con el problema de la desigualdad de la mujer;
- f) las recomendaciones relativas a la función de promoción de los organismos (pág. 77, párr. 15) suscitaron varias observaciones concretas. Hubo acuerdo en general en que la función de promoción de los organismos con respecto a los propósitos principales del Programa de Acción de la CMRADR era imprescindible y tenía que reforzarse. Se opinó que la función de promoción debía extenderse a varias otras esferas fundamentales además de las enumeradas en las págs. 77 y 78 en el párr. 15;
- g) si bien hubo acuerdo general con las recomendaciones constructivas relativas a la colaboración entre organismos (pág. 78, párr. 16), se manifestaron dudas acerca de la utilidad de la recomendación en la que se pedía un aumento de las consultas intergubernamentales e interinstitucionales regionales (pág. 79, párr. 17). Se consideraba que esas reuniones tendrían escasa utilidad a menos que se prepararan de manera adecuada con una documentación substancial, una adecuada representación y actividades de seguimiento;
- h) se expresó apoyo general a la continuidad y a un mayor refuerzo de las misiones interinstitucionales sobre políticas relacionadas con la CMRADR (pág. 79, párr. 18);

- i) con respecto a la recomendación (pág. 80, párr. 22) encaminada a restablecer el análisis de los programas de todas las organizaciones (COPA), se llegó a un consenso general en el sentido de que la experiencia anterior de este análisis había sido poco satisfactoria y que su reanudación no sería útil.

68. En general, los miembros del Grupo de Acción pensaban que el programa para el desarrollo rural en el decenio de 1990 (capítulo IX del informe) constituía una provechosa previsión de las tendencias y las cuestiones que estaban dando forma a la orientación futura de las políticas y los programas de desarrollo rural. No obstante, se manifestaron decepcionados de que esta evaluación no fuera acompañada de recomendaciones más substanciales sobre las prioridades o esferas concretas de acción. Se señaló asimismo que los resúmenes regionales estaban redactados en términos demasiado generales y no tomaban suficientemente en cuenta las variaciones fundamentales entre países de la misma región en lo que respecta a dotaciones de recursos naturales y humanos, instituciones y políticas y programas nacionales de desarrollo. En particular, se mencionó que las cuestiones relacionadas con la región de Africa tenían que abordarse teniendo presentes las diversas condiciones que imperan en sus distintas subregiones.