

# conferencia

C  
C 91/19  
Octubre 1991

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

26º período de sesiones

S

Roma, 9 - 28 de noviembre de 1991

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

INDICE

Página

RESUMEN Y CONCLUSIONES	iv
<b>CAPITULO 1. EL ALIVIO DE LA POBREZA RURAL - ESTRATEGIAS Y PROGRESOS REALIZADOS</b>	1
1.1 El marco en que se adoptan las políticas	1
1.2 Perfil de la pobreza rural	2
1.3 Cambios en la pobreza rural	3
1.4 Indicadores de desarrollo social	9
1.5 Progresos realizados en el alivio de la pobreza rural	13
<b>CAPITULO 2. CARENCIA DE TIERRAS, POBREZA RURAL Y REFORMAS AGRARIAS</b>	19
2.1 Sistema de Tenencia de Tierras	19
2.2 Pobreza rural y acceso a la tierra	20
2.3 Reformas agrarias	23
<b>CAPITULO 3. EMPLEO, SALARIOS Y POBREZA RURAL</b>	32
3.1 Empleo rural: pautas y tendencias	32
3.2 Salarios y empleo	37
3.3 Obras públicas rurales	39
3.4 Legislación laboral	41
3.5 Formación profesional	41
<b>CAPITULO 4. MERCADOS, PRECIOS Y ACCESO A INSUMOS, SERVICIOS Y CREDITO</b>	43
4.1 Reforma de las políticas agrícolas	43
4.2 Insumos, servicios y nueva tecnología	45
4.3 Mercados financieros rurales	48
<b>CAPITULO 5. FOMENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS</b>	54
5.1 Salud y nutrición	54
5.2 Educación	57
5.3 Extensión agraria	58
5.4 Participación popular a través de las organizaciones rurales	61

	<u>Página</u>
<b>CAPITULO 6. EL MEDIO AMBIENTE, LA POLITICA PUBLICA Y LA POBREZA</b>	65
6.1 Los nexos entre el medio ambiente y la pobreza	65
6.2 Las tendencias de la degradación de los recursos naturales y el medio ambiente	66
6.3 Cuestiones de carácter político general	69
<b>CAPITULO 7. ENSEÑANZAS DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA</b>	81
<b>OBRAS CITADAS</b>	88
<b>APENDICES</b>	95

SEGUIMIENTO DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LA  
APLICACION DEL PROGRAMA DE ACCION DE LA CMRADR

El presente informe es el tercero de los que se presentan, con una periodicidad cuatrienal, sobre los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción aprobado por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), que organizó la FAO en Roma en 1979. En él se examinan los progresos realizados desde 1987, prestando especial atención a la población rural pobre.

Para asegurar que sus disposiciones tuvieran continuidad, en el Programa de Acción de la CMRADR se contemplaba un sistema para que los países efectuaran un seguimiento de los progresos que habían realizado en relación con sus propios objetivos, y metas para la reforma agraria y el desarrollo rural. Los gobiernos convinieron en formular objetivos hitos y metas para el desarrollo económico y social de las zonas rurales, prestando la debida atención al equilibrio ecológico y a la conservación y renovación de los recursos. Se subrayó la importancia de aportar unos recursos proporcionados a las necesidades del crecimiento rural y a el alivio de la pobreza, así como de supervisar la transmisión de esos recursos a la población rural. Los progresos debían evaluarse en relación con unas fechas de referencia (alrededor de 1980) con respecto a varios indicadores socioeconómicos, como la distribución de la tierra y otros bienes, los niveles y la distribución de los ingresos rurales y la disponibilidad y accesibilidad de la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios públicos, entre otras cosas. Había que prestar una atención especial al fomento de la participación de la población, especialmente mediante el apoyo a las organizaciones rurales, así como al fortalecimiento del papel de la mujer en el desarrollo rural.

Se pidió a los países que cada cuatro años informaran a la Conferencia de la FAO sobre los progresos realizados. Se pidió a la FAO que, en cooperación con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ayudara a los países en esa actividad de seguimiento y presentación de informes. Los dos primeros informes se presentaron a la Conferencia de la FAO en 1983 y 1987, respectivamente (y constituyeron la base para la elaboración de informes más breves titulados "Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural", que se presentaron al Consejo Económico y Social en 1984 y 1988). El tercer informe también constituirá la base de un estudio similar que se presentará al Consejo Económico y Social en 1992.

Como preparativo de este tercer informe, el Director General de la FAO se dirigió por escrito a todos los países miembros en junio de 1990 y les proporcionó un esbozo y una lista de sugerencias de indicadores socioeconómicos para la elaboración de informes nacionales. Se recibieron setenta informes nacionales, con una representación regional equilibrada (véase el Apéndice 1). En ellos se ofrecía una información considerable sobre distintos aspectos de la reforma agraria y el desarrollo rural, que se ha utilizado en diferentes partes del presente informe. Esta información se complementó con datos de otras fuentes. La propia base de datos de la FAO se amplió y se actualizó con los informes sobre consultas regionales de la CMRADR, la información de diferentes direcciones técnicas de la FAO y una serie de estudios de antecedentes encargados especialmente para el presente informe. Además, se obtuvieron del Banco Mundial, las Naciones Unidas, el PNUD, el UNICEF y la OIT datos sobre niveles de vida y algunos estudios recientes sobre cuestiones relacionadas con la CMRADR. Si bien el informe se ocupa principalmente de los progresos realizados en la segunda mitad del decenio de 1980, la limitación de datos ha hecho que a veces el análisis haya tenido que basarse en datos de finales del decenio de 1970 y principios del de 1980.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

A continuación se presentan los principales resultados y conclusiones del tercer informe sobre los progresos realizados en relación con la CMRADR. Con sujeción a la disponibilidad de datos, abarcan el período comprendido entre 1987 y 1991; de lo contrario, se refieren al decenio de 1980.

### Progresos realizados en el alivio de la pobreza rural

1. En 1987 se había reducido moderadamente la proporción de pobres en la población rural en comparación con 1980. Sin embargo, en ese período el total de pobres de las zonas rurales aumentó de 783 millones a más de 808 millones. La gran mayoría vivía en Asia. La pobreza seguía siendo muy intensa en algunos países en desarrollo. (Cap. 1, párrs. 12-23).
2. A lo largo del decenio de 1980 se produjo un progreso social considerable en el mundo en desarrollo. Concretamente, se hicieron logros impresionantes en la reducción de la mortalidad infantil y juvenil, en el aumento de la esperanza de vida y en la ampliación de la matrícula en las escuelas primarias, en muchos casos a pesar de graves limitaciones presupuestarias. En el África subsahariana, la mediana de la esperanza de vida aumentó de 47 años a unos 51 años, en el Cercano Oriente y África septentrional, de 59 a 64 años, en América Latina y el Caribe de 65 a 66 años, y en Asia y el Pacífico, de 57 a 61 años, en el período comprendido entre 1978-80 y 1985-87. La mediana de la mortalidad infantil en el período comprendido entre 1978-80 y 1985-87 se redujo de 126 a 112 en el África subsahariana, de 102 a alrededor de 77 en el Cercano Oriente y África septentrional, de 59 a aproximadamente 47 en América Latina y el Caribe y de 53 a poco más de 46 en Asia y el Pacífico. Mientras que en 1985 la mediana de la tasa de matrícula en la escuela primaria para el África subsahariana era tan sólo del 72 por ciento, las cifras correspondientes a todas las demás regiones o bien estaban por encima de 100 (América Latina y el Caribe) o se acercaban a 100 (Cercano Oriente y África septentrional y Asia y el Pacífico). No obstante, persistían disparidades que a menudo eran graves. En general, las zonas rurales de la mayoría de países en desarrollo sufrían un retraso en materia de progreso social en relación con las zonas urbanas. Las mujeres continuaban sufriendo más privación que los hombres, particularmente en algunas partes de Asia y el Pacífico. Sin embargo, se tuvo conocimiento de nuevas iniciativas de política encaminadas a eliminar esas disparidades. (Cap. 1, párrs. 25-39).
3. Los éxitos logrados en el mejoramiento del bienestar de los grupos rurales desaventajados se debieron en buena medida a las políticas gubernamentales concebidas para estimular el crecimiento, así como a la prestación de servicios de asistencia sanitaria y educación por las instituciones públicas. Fue destacable que incluso algunos países de ingresos bajos (por ejemplo, Sri Lanka) y países de ingresos medios bajos (por ejemplo Botswana, Mauricio, Chile, Costa Rica y Jamaica) pudieran proporcionar un apoyo público eficaz a los pobres de diversas formas (por ejemplo, acceso a los alimentos, asistencia sanitaria) sin esperar necesariamente que se produjera un aumento apreciable del ingreso nacional. Esto se consiguió no sólo asignando una proporción mayor del gasto público a los servicios sociales sino también creando condiciones para que los pobres participaran más plenamente en el proceso de crecimiento. (Cap. 1, párrs. 25-42).

4. Fue impresionante observar el papel decisivo que desempeñó la formación de capital humano para romper el círculo vicioso de la pobreza, especialmente mediante la educación. En las zonas rurales, no sólo los ingresos sino también la salud y el estado nutricional dependían de manera importante de la educación. Un importante elemento determinante de la mortalidad infantil, por ejemplo, era la educación de la madre. Si bien el nivel de prestación de servicios públicos de asistencia sanitaria y educación fue importante, tal vez lo fue aún más la participación de la comunidad para asegurar el acceso de los pobres a esos servicios. El fortalecimiento de esas iniciativas a nivel de las aldeas resultó ser un elemento crucial para el éxito de los programas de alivio de la pobreza en las zonas rurales. (Cap. 1, párrs. 31-32).

#### Acceso a la tierra

5. Conscientes de la importancia del acceso a la tierra en cualquier estrategia de alivio de la pobreza, muchos países pusieron en marcha programas para distribuir tierras no cultivadas y reorganizar las estructuras de producción (por ejemplo, Indonesia, Tailandia, Argelia, Marruecos y Túnez). El grado de éxito varió en función de la disponibilidad de los insumos complementarios, la infraestructura y el sistema de normas de aplicación necesarios para que los nuevos colonos se convirtieran en agricultores viables. Sin embargo, en los países en que predominaba un sistema de propiedad privada, se hicieron pocos esfuerzos por mejorar el acceso de los pobres a la tierra, con las excepciones destacables de Filipinas y Zimbabwe. La dedicación a una reforma agraria basada en la redistribución pareció menguar en el decenio de 1980. Con frecuencia, en los pocos casos en que se procedió a una redistribución de tierras resultaron más beneficiados los agricultores medianos que los más pobres. La existencia de unos límites máximos elevados para la propiedad de tierras, las escapatorias jurídicas y una aplicación poco firme obstaculizaron los progresos. Mientras que estas distintas reformas tuvieron resultados variables en lo tocante al mejoramiento del acceso de los pobres a la tierra, empezó a concederse más importancia de manera perceptible a mejorar el acceso de los beneficiarios de las reformas y de otros pequeños agricultores a insumos complementarios para la producción, particularmente crédito y tecnologías perfeccionadas (por ejemplo, en la República Islámica del Irán). (Cap. 2, párrs. 6-11, 16-25).

6. Las reformas del régimen de tenencia de tierras encaminadas a regular los derechos de propiedad, las ventas de tierras, los arriendos de tierras y los mercados de mano de obra, así como a proporcionar seguridad en la tenencia de tierras, raramente consiguieron los resultados deseados. Los estudios realizados en Africa indican que, a menudo, los encargados de la formulación de políticas pueden prestar una asistencia más valiosa si, en vez de restringir los mercados de venta y arriendo de tierras con legislación sobre la tenencia de tierras o de establecer programas costosos para el registro de tierras y la obtención de títulos de propiedad, crean un marco jurídico e institucional apropiado para realizar transacciones de una manera más eficiente. (Cap. 2, párrs. 26-30).

7. Los programas de concesión de títulos de propiedad de la tierra fueron contraproducentes para algunos pobres, porque en muchas ocasiones las personas más ricas conseguían obtener derechos más amplios que los que habían tenido con arreglo a la anterior estructura agraria y porque aumentaba el peligro de que los pobres, y particularmente las mujeres, quedaran sin tierras después de la aplicación de los programas. A menudo,

los costos muy elevados que entraña la adquisición de títulos impidieron efectivamente que los pobres los obtuvieran. Los grandes agricultores y los miembros de la elite urbana, que eran más influyentes y estaban mejor informados, eran a veces los principales beneficiados de los programas de concesión de títulos. La concesión de títulos como medio de crear garantías para los préstamos no tuvo ningún efecto discernible sobre el recurso al crédito en Africa, aunque mejoró el acceso al crédito de los pequeños agricultores en algunos países de otras regiones (por ejemplo, Tailandia y Costa Rica). El apoyo oficial a la propiedad colectiva de recursos de tierras comunales, especialmente entre grupos dedicados al pastoreo (por ejemplo, en el Senegal y Angola), protegió el acceso de los pobres a recursos forestales, hídricos y de pastos esenciales (Cap. 2, párrs. 31-38).

8. A menudo, las necesidades especiales de las mujeres no se tuvieron en cuenta en el diseño de las reformas agrarias. Normalmente, la unidad que se tomaba como objetivo era la familia y se prestaba poca atención a la distribución de los derechos sobre la tierra dentro del hogar, lo cual suponía a veces un menoscabo de la posición relativa de la mujer. Por ejemplo, la práctica habitual de conceder títulos de propiedad sobre la tierra a nombre del cabeza de familia masculino disminuía el control de la mujer sobre la explotación y las transferencias de la tierra y acentuaba las desigualdades entre los sexos dentro de la familia. (Cap. 2, párrs. 11, 36).

#### Empleo rural y salarios

9. El crecimiento de la agricultura desempeñó un papel decisivo en el estímulo de las actividades no agrícolas. Las políticas concebidas para elevar la productividad agrícola, especialmente entre los pequeños y medianos agricultores, fomentaron también actividades no agrícolas. En los planes de empleo no agrícola en las zonas rurales se continuó dedicando atención a las manufacturas realizadas en el hogar, aunque hay indicios recientes de que el comercio y los servicios constituyen importantes sectores de crecimiento. A la vista de la dedicación de las mujeres a algunas de las actividades no agrícolas en expansión, como la elaboración y preparación de alimentos, la confección de vestidos y el comercio, se requieren medidas especiales de fomento en que se reconozca el papel fundamental de la mujer en esas actividades. (Cap. 3, párrs. 3-22).

10. Los contratos de trabajo asalariado y la remuneración continuaron presentando grandes desigualdades entre trabajadores permanentes y eventuales y entre trabajadores y trabajadoras eventuales. Los efectos de los progresos tecnológicos en los salarios agrícolas variaron en función de la tecnología y de su aplicación. Los fertilizantes tuvieron un efecto positivo en Filipinas, Mauricio, Zimbabwe, Costa Rica y el Uruguay, pero un pequeño efecto negativo en Chile. La utilización de tractores tuvo un efecto positivo en Fiji, Malawi y Honduras, pero un efecto negativo en Filipinas, Ghana y el Uruguay. Los efectos del desarrollo de las infraestructuras en los salarios agrícolas fueron positivos (por ejemplo, en la India); los del crecimiento demográfico no fueron necesariamente negativos (por ejemplo, en el Pakistán, Ghana y Zimbabwe); y, por último, los de la educación y la nutrición (por ejemplo, en la India) fueron positivos, particularmente para los hombres. (Cap. 3, párrs. 23-33).

11. En los países en desarrollo se recurrió en gran medida a las obras públicas rurales, que en muchos casos constituyeron el núcleo de las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza (por ejemplo, en la India, Botswana, Chile y el Perú). La mayoría de estos programas estaban bien orientados hacia los pobres, especialmente las mujeres, aunque sus efectos en la pobreza fueron variables. (Cap. 3, párrs. 34-39).

12. En general, la legislación sobre el salario mínimo fue ineficaz, excepto en el caso de los trabajadores de las plantaciones. Se produjeron violaciones frecuentes de las normas sobre el salario mínimo y retrasos excesivos en el pago, debido a problemas de aplicación de la ley y a la debilidad de las coaliciones de pobres de las zonas rurales. (Cap. 3, párrs. 40-41).

13. Se reconoció la importancia que tenía de desarrollar la capacidad técnica de la población rural pobre, y especialmente de los jóvenes. Varios países (por ejemplo, Fiji, la India, Jordania, Marruecos, Siria, Turquía, Malí, el Senegal y Zimbabwe) informaron de medidas innovadoras para lograr un mayor acceso de los jóvenes de las zonas rurales, y especialmente de las mujeres, a los programas de capacitación. Si bien existían insuficiencias en algunos programas de capacitación, especialmente en relación con la calidad de ésta, en algunos casos se adoptaron medidas para superarlas. (Cap. 3, párrs. 42 y 43).

#### Acceso al crédito, a los mercados y a los insumos

14. Las reformas de las políticas agrícolas que se emprendieron en el decenio de 1980 tenían dos objetivos principales. Se intentó modificar una situación de precios desfavorable para la agricultura mediante una elevación de los precios controlados por el Gobierno y la eliminación total de controles discriminatorios. Por otra parte, mediante la privatización de las empresas paraestatales, o por lo menos la apertura a la competencia de los mercados que anteriormente controlaban éstas, los países ampliaron el papel del sector privado. El hecho de que estas reformas consiguieran estimular el crecimiento en algunos países demostró que podían obtenerse beneficios reduciendo las disparidades de precios desfavorables para la agricultura y aprovechando la capacidad empresarial privada para las tareas de elaboración y comercialización. (Cap. 4, párrs. 1-6).

15. Sin embargo, las reformas de las políticas no siempre produjeron los resultados esperados. El crecimiento de la agricultura en muchos países en desarrollo fue decepcionante durante el decenio de 1980. A falta de elementos como la infraestructura, la investigación y el desarrollo, el crédito y la extensión, la liberalización por sí sola resultó ser insuficiente para estimular el crecimiento de la agricultura. Además, la liberalización tendía a favorecer a los productores mayores y más ricos a expensas de los pobres. Por consiguiente, se prestó cada vez más atención a desarrollar tecnologías adecuadas a las necesidades locales, a mejorar la infraestructura y a proporcionar otros insumos y servicios, incluida la extensión. Ello significó dejar de depender de las subvenciones a los insumos, que a menudo suponían una pesada carga financiera y beneficiaban de manera desproporcionada a los grandes agricultores que eran importantes usuarios de esos insumos. Al mismo tiempo, muchos gobiernos (por ejemplo, Indonesia) emprendieron medidas para ayudar a los pequeños agricultores a superar los condicionamientos que les impedían adoptar nuevas tecnologías,

mediante reformas del régimen de tenencia de la tierra, un mayor acceso al crédito y la extensión agrícola. (Cap. 4, párrs. 7-18).

16. Un factor importante que limitaba el acceso de los pobres a insumos que les permitirían aumentar la productividad era su acceso restringido al crédito con tipos de interés razonables. Los gobiernos intentaron ofrecer préstamos con bajos tipos de interés a grupos desaventajados mediante planes de subvenciones al crédito y de garantías de los préstamos. A menudo esos planes beneficiaron a los agricultores más ricos, mientras que, en gran medida, las mujeres y los campesinos sin tierra quedaron al margen. En vez de ser programas de crédito, muchos de esos planes se convirtieron en transferencias de ingresos que no eran viables a largo plazo. Por otra parte, el hecho de que el gobierno se convirtiera en fuente de fondos subvencionados eliminaba los incentivos para que las instituciones financieras ampliaran sus servicios bancarios rurales. (Cap. 4, párrs. 19-26).

17. Los programas gubernamentales (por ejemplo, en Indonesia, el Pakistán y Nicaragua) para reducir los elevados riesgos de incumplimiento y los altos costos de las transacciones tuvieron más éxito. Los riesgos de incumplimiento para los campesinos sin tierras, y especialmente para las mujeres, se redujeron mediante el recurso al préstamo colectivo y a las garantías colaterales basadas en la reputación personal o en bienes distintos de la tierra, como las joyas (por ejemplo, en Bangladesh, Tailandia y Panamá). Los costos de las transacciones se redujeron simplificando los procedimientos de obtención de préstamos y aumentando el número de agencias donde se prestaban estos servicios. (Cap. 4, párrs. 27-39).

#### Desarrollo de los recursos humanos

18. Se registraron mejoras considerables en la prestación pública de servicios básicos de salud, saneamiento y agua potable, así como en la reducción de las disparidades en el acceso a esos servicios entre las zonas rurales y urbanas. No obstante, en la mayoría de países en desarrollo el acceso a esos servicios continuó siendo insuficiente para satisfacer las necesidades, particularmente en las zonas rurales. En los gastos públicos dedicados al sector de la salud solía concederse una importancia excesiva a la atención curativa, en comparación con la atención preventiva. La mayor parte de los recursos se dedicaba a hospitales que solían beneficiar de manera desproporcionada a la población urbana, más rica, a pesar de que estaba demostrado que los gastos en centros de atención primaria de la salud, clínicas rurales y campañas de vacunación permitían llegar a los pobres de manera más eficaz. (Cap. 5, párrs. 2-6).

19. Muchos países que estaban aplicando reformas macroeconómicas pudieron evitar importantes reducciones de los gastos que habrían tenido repercusiones graves en la salud de los pobres. El gasto público medio en educación, como porcentaje del PIB, aumentó significativamente en todas las regiones en desarrollo entre 1960 y 1986, especialmente en el Cercano Oriente y África septentrional. La parte desproporcionadamente baja de los gastos en educación primaria -de la cual es más probable que se beneficien los pobres- fue especialmente sorprendente a la vista de informaciones recientes que demostraban que la productividad de los agricultores aumentaba de manera significativa con cuatro años de escolarización. En varios países (por ejemplo, Fiji, Marruecos, Siria,

Mali, el Senegal y Tanzania) se registraron progresos en la reducción de las disparidades entre sexos en cuanto a los logros educacionales. (Cap. 5, párrs. 7-10).

20. A pesar de que se amplió considerablemente el número y el tamaño de las organizaciones de extensión agraria, los gastos de extensión como porcentaje del PIB agrícola disminuyeron entre 1980 y 1988, particularmente en Africa. Los efectos de la reducción de los gastos se hicieron sentir principalmente en partidas presupuestarias ordinarias distintas de los sueldos, como el transporte y el combustible, que eran esenciales para la movilidad y la eficacia del personal de extensión. (Cap. 5, párrs. 11-13).

21. A menudo los sistemas de extensión agraria no beneficiaron tanto a los pequeños productores y a las mujeres campesinas como a los grandes cultivadores y a los hombres. Las mujeres representaban tan sólo una pequeña proporción del personal de campo de extensión agraria, que variaba entre el 7 por ciento de Africa y el 14,5 por ciento de Asia. A pesar del creciente interés por fomentar la participación de los agricultores en el desarrollo y la aplicación de los programas de extensión, entre el 45 y el 87 por ciento de las organizaciones de extensión agraria no disponían de ningún conducto oficial a nivel de las aldeas para recibir aportaciones de los agricultores. (Cap. 5, párrs. 14-19).

22. Aumentó el número y la variedad de organizaciones rurales y de iniciativas a nivel local y se reforzó la dedicación de los gobiernos a fomentar la participación de la población rural pobre en el diseño y la aplicación de políticas y programas que afectaban a su bienestar. Las cooperativas, las organizaciones de trabajadores rurales y los sindicatos agrarios recibieron en general un mayor apoyo gubernamental, particularmente en el ámbito de la legislación, la capacitación y el crédito (por ejemplo, en Benin, Malasia, Filipinas, Jamaica y Honduras). En algunos países que aplicaban reformas de las políticas macroeconómicas, el gobierno dejó de participar directamente en la administración de las organizaciones rurales, particularmente de las cooperativas, lo cual se combinó a veces con la reestructuración y la descentralización de sus operaciones. (Cap. 5, párrs. 20-25).

23. A menudo, las organizaciones rurales oficiales resultaban menos eficaces para llegar a los sectores más desaventajados de la población rural que otros proyectos que recurrían a métodos menos estructurados para trabajar con grupos pequeños y socialmente homogéneos de la población pobre. Las ONG locales, regionales e internacionales desempeñaron un papel cada vez más importante de estímulo y apoyo a esas iniciativas. Dado que las mujeres constituían una proporción muy pequeña del total de los miembros de las organizaciones rurales oficiales, las actividades destinadas a prestarles asistencia se canalizaron principalmente a través de grupos de mujeres, por ejemplo en Rwanda, el Senegal, Tanzania y Siria. (Cap. 5, párrs. 26-29).

#### Medio ambiente, políticas públicas y pobreza

24. La degradación del medio ambiente fue un grave problema de magnitud creciente. Aunque la pobreza resultó ser a menudo tanto una causa como una consecuencia de la degradación del medio ambiente, las interrelaciones eran complejas. Mientras que diferentes grupos que se encontraban en una situación de pobreza habían ido elaborando estrategias diversas para hacer

frente a problemas de largo plazo como la creciente presión demográfica sobre unos recursos naturales limitados o que se estaban agotando y a trastornos inesperados como la sequía, su eficacia dependió en gran medida de la existencia de políticas económicas e institucionales favorables. (Cap. 6, párrs. 2-3).

25. Las políticas públicas tuvieron una influencia decisiva en el aprovechamiento de los recursos naturales por los pobres y por otros sectores de la población. A menudo, la explotación no sostenible de los recursos fue exacerbada, si no directamente provocada, por políticas macroeconómicas y microeconómicas sectoriales inadecuadas y por distorsiones de los mercados que tenían repercusiones imprevistas en el medio ambiente. (Cap. 6, párrs. 15-24).

26. El crecimiento demográfico afectó al medio ambiente de maneras muy complejas. Las políticas económicas e institucionales fueron decisivas para ayudar a los pobres a intensificar sus sistemas de producción y/o a diversificar su actividad en empleos distintos de la agricultura y evitar de este modo el agotamiento y la degradación de los recursos naturales. (Cap. 6, párrs. 25-29).

27. A menudo fue el uso inadecuado de tecnologías modernas para mejorar la producción, particularmente en zonas agroecológicas bien dotadas, lo que hizo que tanto los pobres como otros sectores de la población causaran una grave degradación de los recursos. La respuesta de varios países (por ejemplo, Indonesia, Haití, Siria, Túnez y los Emiratos Arabes Unidos) consistió en fomentar prácticas sostenibles y apropiadas desde el punto de vista ecológico, como el control integral de las plagas, la nutrición integral de las plantas y la utilización de técnicas perfeccionadas de conservación de los recursos hídricos y el control del anegamiento. Los intentos de mejorar la productividad de los pequeños productores en zonas con escasos recursos se vieron limitados en gran medida por la falta de progresos tecnológicos importantes aplicables a esas condiciones y por el hecho de que los pobres no podían satisfacer los elevados costos laborales y financieros que entrañaban las tecnologías disponibles de producción y conservación de recursos. (Cap. 6, párrs. 30-37).

28. Dado que la presión demográfica en las zonas marginales se debía a menudo a una distribución poco equitativa de la tierra, varios países aplicaron programas de reforma agraria y reasentamiento para conseguir, entre otras cosas, aliviar la presión demográfica sobre el medio ambiente, (por ejemplo, Indonesia, Tailandia, Zimbabue, el Brasil, Costa Rica y el Ecuador). Aunque muchas veces estos programas no lograron establecer unas estructuras de explotación agrícola sostenibles debido a que las políticas de apoyo y la infraestructura física e institucional eran insuficientes, se registraron algunos progresos. Las medidas comunitarias de adaptación al aumento de la presión sobre los recursos de propiedad colectiva de manera que se protegiera no sólo el acceso de los pobres sino también el medio ambiente tuvieron resultados variables. (Cap. 6, párrs. 38-45).

29. Se cobró mayor conciencia de que la participación popular, en sus formas de colaboración y/o reivindicación, constituye un factor decisivo para el éxito de la conservación o la rehabilitación del medio ambiente. Una organización comunitaria firme y cohesiva desempeña un papel importante en el mantenimiento sostenible de pastos, bosques y sistemas de riego colectivos. En varios países, como la India, Malasia y el Brasil, iniciativas populares basadas en el activismo o la reivindicación,

permitieron organizar con éxito la oposición a prácticas perjudiciales para el medio ambiente. (Cap. 6, párrs. 46-51).

30. Estos resultados son acordes con las conclusiones y recomendaciones de la Declaración y Plan de Acción de Den Bosch para una Agricultura y un Desarrollo Rural Sostenibles.<sup>1</sup> En este documento se pedía la aplicación de políticas agrícolas y otras políticas económicas de apoyo, así como de reformas socioeconómicas para aumentar la equidad y reducir la pobreza, tales como el mejoramiento del acceso de los pobres a la tierra y a otros recursos productivos, el desarrollo y la transferencia de tecnologías agrícolas sostenibles basadas en los conocimientos tradicionales, la expansión del empleo no agrícola y el fomento de la participación efectiva de la población rural, particularmente de las mujeres, en todo el proceso.

---

<sup>1</sup> "Declaración y Plan de Acción de Den Bosch para una Agricultura y un Desarrollo Rural Sostenibles", Informe de la Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente, 's-Hertogenbosch, Países Bajos, 15-19 de abril de 1991 (CL 99/23).

CAPITULO 1

EL ALIVIO DE LA POBREZA RURAL - ESTRATEGIAS Y PROGRESOS REALIZADOS

1. El presente capítulo trata de la magnitud y la intensidad de la pobreza rural, así como de las estrategias de alivio de la pobreza en el mundo en desarrollo, durante el decenio de 1980. En la sección 1.1 se esboza el marco en que se adoptan las políticas, prestando especial atención a la crisis de la deuda y a sus consecuencias para el alivio de la pobreza. La sección 1.2 contiene un perfil de la pobreza rural, en que se tiene particularmente en cuenta la mayor privación de las mujeres en las zonas rurales. La sección 1.3 se dedica a un análisis de los cambios que ha experimentado la pobreza rural entre 1980 y 1987. La sección 1.4 se centra en algunos indicadores del progreso social a fin de determinar la evolución de ciertas formas de privación que no se reflejan en los instrumentos convencionales de medición de la pobreza. Los efectos que tuvieron las intervenciones de lucha contra la pobreza de carácter macroeconómico, sectorial y directo sobre la pobreza rural en determinados países se analizan en la sección 1.5.

1.1 El marco en que se adoptan las políticas

2. La continuación de la crisis de la deuda condicionó las opciones y las políticas económicas de muchos países en desarrollo durante el decenio de 1980. La relación entre la deuda y las exportaciones del conjunto de países en desarrollo<sup>2</sup>, que era del 133 por ciento en 1980, alcanzó un nivel máximo del 241 por ciento en 1986 y posteriormente se redujo hasta el 183 por ciento en 1990<sup>3</sup>. En los diez años transcurridos desde 1980, todas las regiones presentaron un incremento de la relación entre la deuda externa y el PNB. El mayor incremento se registró en el África subsahariana, donde esta relación se multiplicó por cuatro, pasando del 27 por ciento en 1980 al 112 por ciento en 1990. En América Latina y el Caribe aumentó del 35 por ciento al 48 por ciento y en el África septentrional y el Cercano Oriente del 54 por ciento al 86 por ciento. Con la excepción de América Latina y el Caribe, donde el coeficiente del servicio de la deuda<sup>4</sup> disminuyó del 37 por ciento en 1980 al 27 por ciento en 1990, los coeficientes de servicio de la deuda en todas las demás regiones aumentaron desde 1980, muy especialmente en el África subsahariana, donde este coeficiente se duplicó. Por el contrario, los problemas de la deuda no eran graves en la mayoría de países de Asia, donde se concentraba la mayor parte de la población rural pobre.

3. Para hacer frente a los desequilibrios que condujeron a la crisis de la deuda, muchos países en desarrollo emprendieron programas de ajuste estructural en un esfuerzo por modificar sus economías en una forma que se esperaba que fuera compatible con el crecimiento económico sostenido. La

<sup>2</sup> 107 países del Sistema de notificación de la deuda al Banco Mundial.

<sup>3</sup> Todos los datos correspondientes a 1990 son proyecciones.

<sup>4</sup> Total de pagos por servicio de la deuda (principal más intereses) en relación con las exportaciones de bienes y servicios.

situación mejoró en varios países de ingresos medios que estaban fuertemente endeudados, pero siguió siendo grave para la mayoría de los países en desarrollo. Algunas nuevas iniciativas<sup>5</sup> prometían un alivio de la deuda a países en desarrollo que se comprometieran a realizar ajustes considerables. Costa Rica, México, Filipinas, el Uruguay y Venezuela lograron reducir sus deudas comerciales en un total de 12 000 millones de dólares EE.UU.

4. La crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural tuvieron importantes consecuencias para la población rural pobre del mundo en desarrollo. La experiencia obtenida con las actividades de alivio de la pobreza se evalúa desde este punto de vista general.

#### 1.2 Perfil de la pobreza rural

5. La inmensa mayoría de los pobres viven en zonas rurales. En su mayor parte se concentran en zonas con altas densidades de población, como la llanura del Ganges, en la India, y la isla de Java (Indonesia), o en zonas de escasos recursos como los altiplanos andinos y el Sahel. A menudo, los problemas de la pobreza, la población y el medio ambiente están interrelacionados: debido a anteriores estrategias de desarrollo y a la presión de una población en rápida expansión, muchos de los pobres viven en zonas que presentan una grave degradación del medio ambiente.

6. Muchísimos carecen de tierras totalmente, o prácticamente, como en el Asia meridional y gran parte de América Latina, donde continúa extendiéndose el fenómeno del minifundio. El régimen de arriendo es habitual en muchos países, pero las condiciones son a menudo muy desfavorables para los arrendatarios; en el régimen de aparcería, que es la forma predominante de arriendo en toda el Asia meridional, los arrendatarios suelen aportar la mayoría de los insumos y se quedan solamente la mitad de los productos. Por otra parte, no hay seguridad alguna, ya que los propietarios pueden desahuciar a los arrendatarios en cualquier momento. En las zonas rurales, muchos pobres trabajan como peones agrícolas, sembrando y recolectando cosechas, por lo que reciben un escaso salario. Debido al carácter estacional de las labores agrícolas, a menudo hay largos períodos en que la demanda de mano de obra es escasa o inexistente. Como estrategia de supervivencia, los pobres suelen obtener ingresos de fuentes diversas. Incluso las familias de pequeños agricultores suelen depender mucho de ingresos obtenidos con trabajos no agrícolas.

7. El trabajo mal pagado, en sus diversas formas, es una característica permanente de la pobreza rural. Es habitual que las mujeres trabajen más horas por día que los hombres y tampoco los niños escapan de la servidumbre del trabajo manual. Algunos de los trabajos que realizan

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, las condiciones de Toronto, la iniciativa Brady, un importante incremento de la condonación de préstamos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) al Africa subsahariana, o unas condiciones más favorables del Club de París para la reprogramación de la deuda para países de ingresos medios bajos.

los niños tienen un claro carácter de explotación, y no son raros los casos de servidumbre por deudas y de largas horas de trabajo en condiciones insalubres por un sueldo de hambre. A menudo el trabajo se realiza a expensas de la escolarización y, de este modo, la pobreza tiende a perpetuarse.

8. Esta descripción de los pobres rurales no refleja completamente sus privaciones y su desdicha. Pertenecer a este sector masivo de la población mundial significa sufrir hambre y malnutrición, padecer enfermedades o lesiones y no poder recibir atención médica y vivir en condiciones insalubres sin acceso al agua potable ni a un saneamiento apropiado. Inevitablemente, el peligro de mortalidad, especialmente para los niños, tiende a ser mayor entre los pobres de las zonas rurales.

9. Las poblaciones pastorales y los nómadas constituyen un sector importante de los pobres del mundo en desarrollo que se concentra principalmente en África septentrional, en el África subsahariana y en China, la India y Mongolia. Son sumamente vulnerables a los desastres naturales y a la degradación ecológica. En muchos casos, la sequía o las enfermedades exterminan sus rebaños y les dejan sin ningún tipo de bienes y vulnerables al hambre. A menudo, la degradación y la pérdida de las tierras de pastoreo tradicionales no son más que un camino más largo que lleva a la misma situación.

10. Otro grupo de población rural pobre se encuentra en las comunidades dedicadas a la pesca en pequeña escala. Este grupo es uno de los más pobres y desaventajados de todos. Las pesquerías marítimas y las interiores son igualmente vulnerables a las capturas excesivas y a la degradación ecológica, debido en parte al hecho de que las flotas comerciales en gran escala faenan en las mismas aguas. Los principales perdedores son las personas dedicadas a la pesca en pequeña escala.

11. A menudo, los efectos de las sequías, las situaciones de hambre y las depresiones estacionales recaen de manera desproporcionada en las mujeres de las familias pobres, en forma de ajustes del consumo, agotamiento de bienes, carga de trabajo y, en casos extremos, indigencia y abandono. No obstante, en algunos pocos casos, la solidaridad y la presión del grupo alivian el infortunio de los pobres.

### 1.3 Cambios en la pobreza rural

12. El término pobreza se refiere a la incapacidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Los criterios utilizados para evaluar las necesidades nutricionales mínimas y otras necesidades básicas varían de un país a otro. Dado que refleja las condiciones concretas de un país, las prioridades nacionales y los conceptos de bienestar y de derechos, el nivel mínimo aceptable de consumo -el umbral de pobreza- suele elevarse a medida que aumenta el ingreso nacional. A pesar de las dificultades que supone seleccionar un único umbral de pobreza, éste es necesario para efectuar comparaciones entre países.

13. Un criterio de pobreza muy utilizado es el coeficiente de recuento, es decir, la proporción de unidades (por ejemplo, individuos/hogares) de la población que se clasifican como pobres en relación con una norma (por

ejemplo, el umbral de ingresos/pobreza).<sup>6</sup> Si bien este capítulo se centra en el coeficiente de recuento, en el presente informe se utilizan también otros índices para tratar de algunas opciones de política.

14. Según una estimación que figura en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 (abreviado como IDM90), basada en un umbral de pobreza alto de 370 dólares EE.UU. por persona por año, había 1 115 millones de personas pobres en el mundo en desarrollo (incluida China y Europa oriental) en 1985. Utilizando un umbral de pobreza más bajo, de 275 dólares EE.UU., 630 millones de personas eran extremadamente pobres. Casi la mitad de los pobres del mundo en desarrollo, y casi la mitad de los que se encontraban en una situación de pobreza extrema, vivían en el Asia meridional.

15. Dado de que no se disponía de cifras comparables sobre la pobreza rural para años recientes, la FAO calculó el alcance de la pobreza rural en 1987 para los fines del presente informe mediante un análisis econométrico de las diferencias de la pobreza rural entre países sobre la base de las estimaciones del Banco Mundial correspondientes al período de alrededor de 1980 para una muestra de 37 países en desarrollo. Mientras que Asia, América Latina y el África subsahariana estaban bien representadas en esta muestra, la región del Cercano Oriente y África septentrional estaba insuficientemente representada. Las estimaciones de la pobreza rural en 1987 se obtuvieron asociando las diferencias entre países del coeficiente de recuento de la pobreza rural con las diferencias de producción agrícola (per cápita sobre la población rural) y de una medición de los cambios imprevistos de los precios al consumo.<sup>7</sup> Más

---

<sup>6</sup> Se trata de una medida de la incidencia de la pobreza. Una limitación de este criterio es que no tiene en cuenta la gravedad de la pobreza, es decir, en qué medida son pobres los pobres en un contexto determinado. Por consiguiente, el coeficiente de recuento se complementa a menudo con el índice del déficit de pobreza, es decir, el déficit (medio) de ingresos con respecto al umbral de pobreza entre los pobres. Sin embargo, este índice no registra un incremento si se produce una transferencia desde una unidad gravemente pobre a una unidad moderadamente pobre (ya que el déficit de pobreza total no sufre modificaciones). Para superar esta dificultad, se han formulado medidas de la pobreza sensibles a cambios en la distribución. Para una exposición de esos índices, véase Srinivasan (1990).

<sup>7</sup> El nivel de producción agrícola se refiere al producto interno bruto de origen agrícola (medido en dólares EE.UU. a precios de 1980) per cápita sobre la población rural, mientras que la medida de los cambios (imprevistos) de los precios al consumo se refiere a las desviaciones del índice de precios con respecto a los valores de tendencia. En la medida en que los ingresos de las familias de ingresos bajos alcanzan a los precios con el tiempo, es más probable que esas familias caigan en la pobreza cuando los precios suben bruscamente. Por consiguiente, una medida de los cambios imprevistos de precios es una variable explicativa más apropiada que el nivel de precios. Después de Bliss (1985), esta especificación se utilizó en dos estudios econométricos recientes (Gaiha, 1989b, y Bell y Rich, 1990).

concretamente, cuanto mayor era el valor de la producción agrícola en un país, más bajo era el coeficiente de recuento. Por otra parte, independientemente del nivel de producción agrícola, cuanto mayores eran los aumentos imprevistos del índice de precios, más alto era el coeficiente de recuento en ese país. Con respecto a su importancia relativa, el crecimiento agrícola tenía un mayor efecto de alivio de la pobreza que la estabilización de los precios al consumo.

16. Sobre la base de la relación establecida entre la pobreza rural, la producción agrícola y los precios al consumo, se obtuvieron estimaciones de la pobreza rural para 1987. Estas estimaciones de la pobreza rural, junto con las del año de referencia, 1980, figuran en los cuadros 1.1, 1.2 y 1.3.

Cuadro 1.1  
Estimaciones de la incidencia de la pobreza rural, por regiones, en  
1980 y 1987

Región	Porcentaje de pobres en la población rural	
	1980	1987
Africa subsahariana	63,7	56,0
Cercano Oriente y Africa septentrional a/	37,0	44,2
Asia y el Pacífico b/	51,8	47,7
América Latina y el Caribe	50,7	41,9
Total	52,7	48,5

Nota: Se han redondeado todas las cifras.

a/ Las estimaciones correspondientes a esta región no son excesivamente fidedignas, ya que se basan en una pequeña muestra de países.

b/ No incluye China.

17. En el Cuadro 1.1 se observa que, con respecto a 1980, en 1987 había una reducción más que moderada del coeficiente de recuento de la población rural pobre en el Africa subsahariana; una ligera reducción en Asia y el Pacífico; y una reducción más que moderada en América Latina y el Caribe. Las cifras presentan un incremento más que moderado en el Cercano Oriente y Africa septentrional, pero debido al pequeño número de países de esta región incluidos en la muestra, este resultado debe interpretarse con cautela. En conjunto, hubo una reducción moderada de la proporción de pobres en la población rural.

**Cuadro 1.2**  
**Estimaciones del número de pobres en la población rural, por regiones, en 1980 y 1987**

Región	Número de pobres en la población rural (en miles)		
	1980	1987	Variación del número de pobres en la población rural (1980-1987)
Africa subsahariana	179 290	182 750	(+) 3 460
Cercano Oriente y Africa septentrional a/	47 910	68 620	(+) 20 710
Asia y el Pacífico b/	495 010	506 320	(+) 11 310
América Latina y el Caribe	60 860	51 270	(-) 9 590
Total	783 070	808 950	(+) 25 890

Nota: Se han redondeado todas las cifras

a/ Las estimaciones correspondientes a esta región no son excesivamente fidedignas, ya que se basan en una pequeña muestra de países.

b/ No incluye China.

**Cuadro 1.3**  
**Estimaciones de la distribución regional de la población rural pobre en 1980 y 1987**

Región	Proporción del total de la población rural pobre (%)	
	1980	1987
Africa subsahariana	22,9	22,6
Cercano Oriente y Africa septentrional a/	6,1	8,5
Asia y el Pacífico b/	63,2	62,6
América Latina y el Caribe	7,8	6,3
Total	100,0	100,0

Nota: Se han redondeado todas las cifras.

a/ Las estimaciones correspondientes a esta región no son excesivamente fidedignas, ya que se basan en una pequeña muestra de países.

b/ No incluye China.

18. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 1.2, el número total de pobres en las zonas rurales aumentó desde más de 783 millones en 1980 a más de 808 millones en 1987, un incremento de casi 26 millones. Hubo incrementos en todas las regiones excepto América Latina y el Caribe, donde se produjo una reducción moderada.

19. En el Cuadro 1.3 se observa que en 1980 la mayor parte de la población rural pobre se concentraba en Asia y el Pacífico, después en el África subsahariana, en América Latina y el Caribe y, por último, en el Cercano Oriente y África septentrional. Esta distribución varió ligeramente en 1987. Mientras que la mayoría de los pobres todavía se concentraba en Asia y el Pacífico y después en el África subsahariana, se invirtió la posición de América Latina y el Caribe y del Cercano Oriente y África septentrional<sup>8,9</sup>.

20. Estas variaciones deben interpretarse con cautela. La reducción moderada de la proporción de pobres en 1987 con respecto a 1980 no significa que hubiera una reducción de la tendencia durante este período. Habida cuenta del método econométrico que se utilizó, lo que significa es que si, en cualquier región, muchos países incluidos en la muestra registraron una mejora de los resultados de la agricultura, acompañada de una mayor estabilidad de los precios al consumo con respecto a una tendencia, era probable una reducción de la pobreza rural. Un ejemplo apropiado es la reducción de la proporción de pobres en el África subsahariana. Aunque en general éste es un período difícil para esa región, muchos países incluidos en la muestra registraron efectivamente mejoras en la producción agrícola y una mayor estabilidad de los precios al consumo en 1987 con respecto a 1980 y, por consiguiente, no era improbable que se redujera la proporción de los pobres de las zonas rurales. Habida cuenta de las limitaciones de los datos, no fue posible determinar si 1987 fue un año extraordinario. Por otra parte, la muestra pequeña y no demasiado representativa del Cercano Oriente y África septentrional podría distorsionar las estimaciones correspondientes a esa región.

21. Existen pocas estimaciones de la intensidad de la pobreza (es decir, en qué medida los ingresos medios de los pobres estaban por debajo del umbral de pobreza) en las zonas rurales. El IDM90 contiene algunas estimaciones del déficit de pobreza a nivel nacional (es decir, para el conjunto de los pobres, incluidos los de las zonas urbanas) correspondientes al decenio de 1980. En la muestra de países de América Latina y el Caribe, el déficit de pobreza estaba entre el 38 y el 44 por ciento. Para la muestra de países de Asia y el Pacífico estaba entre el 17 y el 35 por ciento, con un agrupamiento de países alrededor del punto medio de esta escala de valores. Aunque se trata de una muestra pequeña y las estimaciones del déficit de pobreza se refieren al conjunto de los pobres, estas cifras son significativas. Dado que la mayoría de los pobres se concentraban en las zonas rurales en el decenio de 1980, es probable que la gravedad de la pobreza fuera mayor en algunas zonas rurales. En

---

<sup>8</sup> Ello no constituye una sorpresa a la vista del hecho de que la mayor parte de la población rural del conjunto de las regiones sigue correspondiendo a Asia y el Pacífico.

<sup>9</sup> No debe entenderse que la reducción de la pobreza rural significa que hubo una reducción de la pobreza general, ya que podía aumentar la pobreza urbana. Este fue realmente el caso, como lo demuestra un reciente estudio realizado en América Latina que presentaba un brusco aumento de la pobreza urbana (del 26 al 31 por ciento) y una reducción significativa de la pobreza rural (del 62 al 54 por ciento) desde 1970. No obstante, las personas extremadamente pobres continúan residiendo principalmente en las zonas rurales (CEPAL, 1991).

Malawi, por ejemplo, el déficit de pobreza entre los pequeños agricultores pobres en 1989 llegó al 40 por ciento, entre los peones agrícolas pobres era del 33 por ciento y entre los arrendatarios de alrededor del 31 por ciento. En Bangladesh, el déficit de la población rural pobre era de más del 31 por ciento en 1981-82 y se redujo a un 20 por ciento en 1985-86. Habida cuenta de que en algunos de los países más pobres los umbrales de pobreza se fijaron a niveles de subsistencia, incluso un déficit moderado de los ingresos o del consumo entrañaría una pobreza muy grave<sup>10</sup>.

22. Las variaciones en los suministros de alimentos per cápita no están directamente relacionadas con las variaciones en la pobreza, debido principalmente a la falta de poder adquisitivo de los pobres. No obstante, una reducción drástica de los suministros per cápita puede tener graves consecuencias para los pobres. Salvo el Africa subsahariana, que experimentó una reducción muy pequeña, todas las demás regiones registraron incrementos leves o moderados de los suministros de alimentos per cápita en el período comprendido entre 1979-81 y 1987-89. Es significativo que incluso en los países de ingresos bajos registraran incrementos (FAO, 1991f).

23. A este respecto es particularmente interesante el efecto de los programas de estabilización o de ajuste estructural en la seguridad alimentaria. Un estudio de la FAO de las experiencias de 62 países en desarrollo en 1980-84<sup>11</sup> presentó un cuadro variable. A menudo el proceso de ajuste tuvo como consecuencia una brusca reducción del poder adquisitivo real de algunos pobres y limitó su capacidad para comprar alimentos y otros productos. Al mismo tiempo, en muchos países no se materializó el crecimiento esperado. Por consiguiente, existía una asimetría entre los efectos negativos y positivos del ajuste. Con frecuencia los efectos negativos para los pobres eran seguros e inmediatos, mientras que los efectos positivos eran inciertos y requerían largos períodos de gestación. Sin embargo, algunos de los efectos negativos se redujeron al mínimo incluyendo en el diseño y la aplicación de los programas de ajuste disposiciones específicas para asegurar la participación activa de los pobres en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, Bolivia estableció proyectos de obras públicas que requerían mucha mano de obra para emplear a los trabajadores que habían perdido sus puestos como consecuencia de los programas de ajuste. Del mismo modo, Ghana puso en marcha un programa para proporcionar empleo a las personas directamente afectadas por el ajuste. Las actividades comprendían crédito para pequeños agricultores, programas de alimentos a cambio de trabajo y la rehabilitación de suburbios y barrios de chabolas.<sup>12</sup> México,

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que todas estas estimaciones -recogidas de informes del Banco Mundial- se basan en umbrales de pobreza de países concretos. Por consiguiente, no son directamente comparables.

<sup>11</sup> Para más detalles, véase FAO (1989). Entre otros estudios patrocinados por la FAO que examinan los efectos del ajuste en los pobres desde diferentes puntos de vista, véanse Sarris (1987), Gaiha (1989a) y Behrman (1990), así como la síntesis de algunos de los anteriores junto con información más reciente en FAO (1991g).

<sup>12</sup> El programa de Bolivia se llama Fondo de Emergencia Social (FES) el de Ghana se denomina Programa de Acción para mitigar los costos sociales del ajuste (PAMCSA).

paralelamente a la eliminación progresiva de los subsidios generales para alimentos a mediados del decenio de 1980, implantó un plan de cupones de alimentos para las familias cuyos ingresos eran inferiores al salario mínimo y ofreció subsidios especiales para la leche a las familias con niños de edades inferiores a los 12 años cuyos padres ganaran menos del doble del salario mínimo. Durante su período de ajuste, la República de Corea amplió la asistencia médica a los pobres, incrementó los gastos en educación, organizó programas de obras públicas para proporcionar empleo a los pobres y ofreció transferencias de ingresos a los que estaban incapacitados para trabajar.

#### 1.4 Indicadores de desarrollo social

24. Las estimaciones convencionales de la incidencia de la pobreza rural (medida como porcentaje de población que se encuentra por debajo de un umbral de pobreza) no describen perfectamente todos los aspectos de la privación que sufren muchísimas personas en los países en desarrollo. Por consiguiente, para complementar el análisis de la pobreza rural, se intentará aquí analizar el progreso de las actividades de alivio de la pobreza medido con determinados indicadores sociales. (Dado que el Capítulo 5 del presente informe está dedicado al desarrollo de los recursos humanos, el análisis que se presenta en esta sección es deliberadamente breve).

##### i) Esperanza de vida al nacer

25. En el decenio de 1980, la esperanza de vida aumentó en todas las regiones<sup>13</sup>. En el África subsahariana, la esperanza de vida mediana aumentó de 47 años a unos 51 años, en el Cercano Oriente y África septentrional de 59 a 64 años, en América Latina y el Caribe de 65 a 66 años y en Asia y el Pacífico de 57 a 61 años, en el período comprendido entre 1978-80 y 1985-87<sup>14</sup>. El África subsahariana continuó presentando la esperanza de vida más baja. A pesar del aumento, las diferencias entre los extremos continuaban siendo grandes.

26. Entre los países que alcanzaron niveles altos de esperanza de vida, algunos de los más notables fueron los siguientes: Mauricio (69 años), Kenya (59 años) y Botswana (59 años) en el África subsahariana; el Líbano (67 años), Jordania (66 años) y Túnez (66 años) en el Cercano Oriente y África septentrional; Sri Lanka (70 años), Malasia (70 años), la República de Corea (69 años) y Tailandia (65 años) en Asia y el Pacífico; y Costa Rica (74 años), Jamaica (74 años) y Chile (72 años) en América Latina y el Caribe.

---

<sup>13</sup> Dado que la base empírica de algunos de estos indicadores (por ejemplo, la esperanza de vida al nacer) es poco firme, la comparación de los cambios ocurridos a lo largo del tiempo no puede ser precisa. (FAO, 1991a).

<sup>14</sup> La mediana resulta preferible a la media aritmética debido a la presencia de valores extremos.

27. Lo significativo es que en muchos de esos países eran o bien países de ingresos bajos (Sri Lanka) o países de ingresos medios bajos (Botswana, Mauricio, Malasia, Jamaica) y, no obstante, la proporción del gasto público dedicada a los servicios sociales era elevada<sup>15</sup>.

ii) Mortalidad infantil

28. En el período comprendido entre 1978-80 y 1985-87, la tasa de mortalidad infantil experimentó una notable reducción<sup>16</sup>. En el Africa subsahariana, la mediana disminuyó de 126 en 1978-80 a aproximadamente 112 en 1985-87, en el Cercano Oriente y Africa septentrional de 102 a aproximadamente 77, en Asia y el Pacífico de 53 a poco menos de 46 y en América Latina y el Caribe de 59 a aproximadamente 47. Por consiguiente, de acuerdo con este indicador, los progresos menores fueron los del Africa subsahariana. Sin embargo, dentro de cada región las diferencias eran grandes.

29. Muchos de los países que alcanzaron niveles elevados de esperanza de vida (por ejemplo, Botswana, Mauricio, Sri Lanka, la República de Corea, Costa Rica y Jamaica) consiguieron también unas bajas tasas de mortalidad infantil. Como se ha señalado anteriormente, la mayoría de éstos eran o bien países de ingresos bajos (por ejemplo, Sri Lanka) o bien países de ingresos medios bajos (por ejemplo, Botswana, Mauricio, Chile, Costa Rica y Jamaica) que dedicaban una elevada proporción del gasto público a los servicios sociales. En claro contraste, los resultados alcanzados en el decenio de 1980 por algunos de los países más ricos siguieron siendo mediocres.

30. Para el presente informe, se llevó a cabo un estudio, basado en datos del UNICEF sobre el período 1980-88, para identificar algunos factores determinantes de la mortalidad infantil y juvenil y evaluar su importancia relativa. Si bien las limitaciones de los datos impidieron examinar más que unos pocos indicadores de salud y alfabetización que influían en la mortalidad infantil y juvenil, ese estudio produjo algunos resultados útiles.

31. La mortalidad infantil era menor cuando el nivel de acceso a los servicios generales de salud era alto; también era menor cuando los partos eran asistidos por personal sanitario capacitado; y, por último, estos efectos de reducción de la mortalidad infantil se veían reforzados cuando las madres sabían leer y escribir. Los mayores efectos positivos en la mortalidad infantil los producía la tasa de alfabetización femenina, seguida por el acceso a los servicios generales de salud y, por último, la proporción de partos asistidos por personal sanitario capacitado.

32. Se llevó a cabo un estudio similar con respecto a la mortalidad entre niños menores de cinco años de edad. Esta tasa estaba en relación inversa con el acceso a los servicios de salud, la alfabetización femenina

---

<sup>15</sup> Se sigue la clasificación del Banco Mundial (IDM90).

<sup>16</sup> La tasa de mortalidad infantil indica el número de muertes de niños menores de un año de edad por 1 000 nacidos vivos en un año determinado, mientras que la tasa de mortalidad juvenil se refiere al número de muertes de niños menores de cinco años de edad por 1 000 niños del mismo grupo de edad.

y el acceso al agua potable. Al igual que en el caso de la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad entre los niños menores de cinco años de edad variaba especialmente en función de la alfabetización femenina, seguida del acceso a los servicios generales de salud y el acceso al agua potable. Por consiguiente, al igual que en el caso de la tasa de mortalidad infantil, el efecto combinado en la tasa de mortalidad juvenil del acceso a los servicios de salud, la alfabetización de la madre y el abastecimiento de agua potable era considerable.

iii) Matrícula en la escuela primaria

33. Mientras que en 1985 la tasa mediana de matrícula en la escuela primaria en el Africa subsahariana era tan sólo del 72 por ciento, las cifras correspondientes a todas las demás regiones estaban por encima de 100 (América Latina y el Caribe) o cerca de 100 (el Cercano Oriente y Africa septentrional y Asia y el Pacífico).<sup>17</sup> Al igual que en casos anteriores, estas medias ocultaban diferencias en el interior de las regiones.

34. Las tasas de matrícula seguían una pauta similar a la que se ha señalado antes para otros indicadores sociales. Más concretamente, los países de ingresos bajos y de ingresos medios bajos que dedicaban una proporción relativamente grande del gasto público a los servicios sociales (por ejemplo, Botswana, el Camerún, Mauricio, Zambia, Sri Lanka, Panamá, el Perú y la República Dominicana) registraron unas tasas de matrícula impresionantes. Por otra parte, varios países en desarrollo de ingresos bajos no consiguieron aumentar las tasas de matrícula debido en gran medida a que dedicaban fondos insuficientes a los servicios sociales. A este grupo de países cabe añadir algunos países ricos que a pesar de tener unos niveles de ingresos elevados registraron unas tasas de matrícula bajas.

35. A pesar de que se redujeron las diferencias entre sexos tanto en las matrículas en la escuela primaria y secundaria como en las tasas de alfabetización de adultos, en muchos países en desarrollo persistieron importantes disparidades entre hombres y mujeres. Las tasas de alfabetización rural eran muy diferentes según los países, pero la alfabetización femenina era siempre inferior a la masculina. En algunos casos, el 70 por ciento de hombres de las zonas rurales eran analfabetos, en comparación con el 82 por ciento de las mujeres. Se registraron cifras más favorables en países como Chile (6 por ciento de analfabetismo entre los hombres de las zonas rurales y 7 por ciento entre las mujeres) o Sri Lanka (10 por ciento para los hombres y 20,5 por ciento para las mujeres)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Las tasas de matrícula en la escuela primaria son estimaciones del número de niños de todas las edades matriculados en la escuela primaria. Las cifras se expresan como relación entre alumnos y población de niños en edad escolar. Aunque muchos países fijan la edad de la escuela primaria entre seis y once años, otros países tienen otros criterios. En el caso de algunos países con educación primaria universal, las tasas brutas de matrícula superaron la cifra del 100 por ciento porque algunos alumnos eran menores o mayores de la edad normal de escuela primaria del país.

<sup>18</sup> Unesco, 1990.

iv) Medidas antropométricas de la malnutrición

36. Aunque en el decenio de 1980 se realizaron progresos sociales considerables, hubo una gran incidencia de malnutrición entre los niños del mundo en desarrollo. Estimaciones recientes indican que en Asia el 38 por ciento de los niños del grupo de edad 0-59 meses presentaban un crecimiento retardado<sup>19</sup>. En Africa y en América Latina y el Caribe, la incidencia del crecimiento retardado en los niños era menor. Además, hay ciertos signos de que la incidencia de la malnutrición varía en función del sexo. El porcentaje de niños con peso insuficiente era mayor entre las niñas en Asia, igual entre grupos de niños y niñas en América Latina y el Caribe y ligeramente superior entre los niños en Africa. También persistió una gran disparidad en cuanto a la malnutrición entre zonas rurales y urbanas. En Asia, por ejemplo, la incidencia del crecimiento retardado era un 30 por ciento superior en las zonas rurales.

37. Los datos del UNICEF correspondientes a 29 países en desarrollo durante el decenio de 1980<sup>20</sup> corroboraron que la malnutrición grave aumenta el riesgo de mortalidad entre los niños. Se observó un alto grado de correlación entre la tasa de mortalidad entre niños menores de cinco años de edad y la proporción de niños con un crecimiento retardado grave en el total de niños con crecimiento retardado.

38. La pobreza y el rápido crecimiento de la población se refuerzan mutuamente de distintas maneras. Los salarios bajos, la educación insuficiente, especialmente entre las mujeres, y una alta tasa de mortalidad infantil -todo lo cual está relacionado con la pobreza- contribuyen a unas tasas de fecundidad elevadas y, por consiguiente, a un rápido crecimiento de la población. Los datos de países tan diversos como Colombia, Egipto y la India mostraban que los padres que habían perdido un hijo esperaban tener más hijos que los padres en condiciones socioeconómicas similares que no habían perdido un hijo. Por consiguiente, la reducción de la mortalidad infantil juvenil es un paso necesario para reducir la fecundidad.

39. La malnutrición estaba siempre más difundida en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Concretamente, la incidencia del crecimiento retardado era considerablemente más alta en las zonas rurales en todos los grupos regionales amplios.

---

<sup>19</sup> Se utilizaron tres medidas antropométricas de la malnutrición infantil: emaciación, crecimiento retardado y peso insuficiente. La emaciación indica un estado de malnutrición grave, el crecimiento retardado se refiere a un crecimiento deficiente acumulado y el peso insuficiente es una medida compuesta de crecimiento retardado y emaciación. Para más detalles, véase Carlson y Wardlaw (1990). Para los adultos, la FAO está ensayando un nuevo indicador (el índice de la masa corporal, es decir, peso/altura<sup>2</sup>). Los resultados, desglosados por sexo, grupo socioeconómico y zonas urbanas y rurales de los países más poblados, estarán disponibles a fines de 1991.

<sup>20</sup> UNICEF (1990).

1.5 Progresos realizados en el alivio de la pobreza rural

40. Sólo en el caso de unos pocos países de Asia y el Pacífico se disponía de estimaciones directas de la pobreza rural generalmente comparables para un período de por lo menos dos años del decenio de 1980. Si bien esto restringió el análisis a una región determinada, no constituyó una limitación grave por dos motivos. El primero es la persistencia de la pobreza rural como fenómeno principalmente asiático en el decenio de 1980. Se estimaba que, en el período comprendido entre 1980 y 1987, más del 63 por ciento del total de la población rural pobre se encontraba en esa región. Solamente por este motivo está justificado concentrarse en esa región. Un segundo motivo son las experiencias variadas del pequeño subgrupo de países en desarrollo de esta región y las importantes enseñanzas sobre el alivio de la pobreza que pueden extraerse de ese análisis.

41. Para examinar algunos elementos fundamentales del alivio de la pobreza en Asia resulta útil la distinción entre seguridad por mediación del crecimiento y seguridad inducida por el apoyo<sup>21</sup>. La seguridad por mediación del crecimiento se caracteriza por una amplia difusión de los beneficios del crecimiento mediante la prestación pública de servicios de educación y salud (como en la República de Corea, por ejemplo). Por otra parte, la seguridad inducida por el apoyo se caracteriza por el apoyo público incluso a niveles de ingresos bajos (como en el caso de Sri Lanka<sup>22</sup>). Si bien en ambos casos una característica esencial es el apoyo público, la diferencia radica en gran medida en la oportunidad y en la secuencia de la prestación de este apoyo.

42. El apoyo público no se limita al apoyo estatal. El primero incluye no solamente lo que el Estado hace para la población, sino también lo que la población hace para sí misma. La participación pública puede tener una función positiva importante, tanto en forma de colaboración como en forma de reivindicación, en relación con la política gubernamental. La colaboración de la población es un ingrediente esencial de las campañas de salud pública, las campañas de alfabetización, las reformas agrarias y otras empresas cuyo éxito exige esfuerzos cooperativos. Por otra parte, para la puesta en marcha de estas actividades también pueden ser decisivas las presiones reivindicativas de la población que exige esas medidas<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Véase Drèze y Sen (1989).

<sup>22</sup> Sri Lanka tiene elevadas tasas de alfabetismo, la esperanza de vida más alta de todos los países de ingresos bajos y una tasa de mortalidad de niños menores de cinco años que representa un tercio de lo que cabría esperar habida cuenta de su PNB per cápita. A lo largo de los años, el apoyo ha supuesto la distribución gratuita o fuertemente subvencionada de arroz y la expansión intensa de los servicios de salud pública. La experiencia de Sri Lanka en seguridad inducida por el apoyo es interesante no sólo porque fue uno de los primeros países en aplicarla sino porque es considerablemente más pobre que otros países que siguieron el mismo camino (Chile, Costa Rica o Jamaica). Para más detalles véase Drèze y Sen (1989).

<sup>23</sup> Para algunos ejemplos en el Asia meridional, véase Osmani (1988).

43. Las estimaciones que figuran en el Cuadro 1.4, tomadas de varios estudios del Banco Mundial y de la OIT, se basan en umbrales de pobreza para países concretos y, por tanto, no sirven para efectuar comparaciones entre países. Estas estimaciones tampoco son comparables con las que figuran en la sección 1.3, ya que éstas se construyeron a partir de un umbral de pobreza común. Las estimaciones del Cuadro 1.4 se incluyen principalmente para evaluar los cambios experimentados por la pobreza a lo largo del tiempo y para explorar los posibles efectos de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como de intervenciones de lucha contra la pobreza como los programas de obras públicas rurales.

44. En este marco, se presenta a continuación una evaluación breve y selectiva de políticas macroeconómicas y sectoriales y de intervenciones directas de lucha contra la pobreza, que se expone con mayor detalle en los capítulos ulteriores del presente informe.

45. La experiencia de ajuste en Indonesia es significativa porque ilustra cómo un país de ingresos bajos pudo lograr una reducción considerable de la pobreza -tanto a nivel nacional como a nivel rural- mediante políticas macroeconómicas apropiadas combinadas con apoyo público a los pobres. Algunas características del programa de ajuste del gobierno fueron decisivas para el alivio de la pobreza. Los pobres se beneficiaron de la expansión de las exportaciones agrícolas (en gran medida no alimentarias) y, en los casos en que se produjeron aumentos significativos de los ingresos obtenidos con cultivos comerciales, como en partes de Java, los pobres participaron de esos aumentos. Los ajustes en forma de reducciones en los presupuestos gubernamentales tendían a proteger el consumo a expensas de la inversión. Sin embargo, además de las dimensiones favorables del programa de ajuste, un factor importante fueron las condiciones iniciales favorables. En concreto, aproximadamente un decenio de crecimiento sostenido y bastante equitativo había creado unas condiciones que permitieron mantener el impulso de las actividades de alivio de la pobreza incluso con tasas de crecimiento inferiores, mientras que las anteriores inversiones en infraestructura rural habían comenzado a producir considerables beneficios en el momento en que se puso en marcha el proceso de ajuste.

46. La experiencia de China después de las reformas económicas posteriores a 1978 constituye otro ejemplo de los efectos considerables en la pobreza rural de las políticas orientadas al crecimiento, en gran medida de carácter sectorial. La importancia de esta experiencia reside en el hecho de que, mediante incentivos apropiados y basándose en los mecanismos de mercado, un país de ingresos bajos pudo estimular la producción agrícola y conseguir de este modo una reducción considerable de la pobreza<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Se disponía de varias estimaciones de la pobreza rural en China para el período posterior a la reforma. Una importante dificultad de las estimaciones oficiales era que el umbral de pobreza no se había ajustado en relación con los cambios experimentados por los precios con el tiempo. (Debido a esta dificultad, no se presentan estimaciones concretas de la pobreza en el Cuadro 1.4). Por consiguiente, las comparaciones de los cambios de la pobreza rural con el tiempo no pueden ser precisos. Sin embargo, en la mayoría de casos, el coeficiente de recuento registró una reducción en el período comprendido entre 1978 y 1984. Ello fue una consecuencia directa de las reformas económicas (Ahmad y Wang, 1989).

Cuadro 1.4  
Incidencia de la pobreza rural en los países asiáticos

Países	Periodo	Coefficiente de recuento (%)
Bangladesh	1981-82	73,8
	1983-84	57,0
	1985-86	51,0
India	1977-78	52,68
	1983	45,13
	1986-87	36,84
	1988	38,66
Indonesia	1978	51,0
	1980	44,0
	1984	33,0
	1987	22,0
República de Corea	1976	11,7
	1980	9,0
	1982	7,0
	1984	4,4
Malasia	1975	54,1
	1980	37,4
	1983	41,6
Pakistán	1976-77	41,0
	1979	38,0
	1984-85	31,0
Filipinas	1971	58,0
	1985	58,0

Fuente: Varios estudios del Banco Mundial y de la OIT.

47. Una característica importante de las reformas económicas introducidas después de 1978 fue el desmantelamiento del sistema de comunas y su sustitución por un sistema de responsabilidad en la producción con arreglo al cual las familias recibían contratos para cultivar determinadas extensiones de tierra. A partir de 1979 se adoptaron una serie de medidas para reducir las cuotas de adquisición oficial y aumentar los precios, particularmente de los cereales. En 1985, se abolió el monopolio estatal de adquisición de cereales. Otros cambios fueron la reducción progresiva del número de productos agrícolas sujetos a adquisición oficial planificada y el incremento consiguiente del número de productos básicos que podían ser objeto de comercio privado.

48. El efecto de estas reformas se puso de manifiesto en el hecho de que, en el período comprendido entre 1978 y 1984, la tasa de crecimiento anual de la producción agrícola representó más del doble de la tasa alcanzada en el período 1965-78. Además, los precios de los productos agrícolas aumentaron más rápidamente que los de los productos

industriales. Esta modificación de las relaciones de intercambio agricultura-industria unida al gran crecimiento de la producción agrícola permitió aumentar el consumo y los ingresos rurales en el período posterior a la reforma. Esto fue reforzado por un notable incremento del empleo rural no agrícola. Aunque aumentó la desigualdad, se produjo una clara reducción del coeficiente de recuento.

49. Otro caso de éxito fue el de la República de Corea. En claro contraste con los casos anteriores, la República de Corea es un país de ingresos medios altos. Sus resultados económicos en los últimos decenios pueden describirse como milagrosos. La tasa de crecimiento del PNB per cápita fue impresionante. La agricultura también creció rápidamente en ese período (exceptuando una reducción de la producción agrícola per cápita en 1980). Esta mejora general tuvo como consecuencia un aumento de los salarios tanto en la agricultura como en la industria y una notable reducción del desempleo. Ello proporcionó la base material para lograr mejoras tangibles en los componentes básicos de la calidad de vida. Las estimaciones convencionales de la pobreza (tanto rural como urbana) también registraron mejoras considerables. Como se indica en el Cuadro 1.4, el coeficiente de recuento disminuyó de casi el 12 por ciento en 1976 a poco más del 4 por ciento en 1984. Es innegable que el mecanismo de mercado había desempeñado un papel decisivo en este notable logro. Sin embargo, el crecimiento se produjo en el marco de una estructura de incentivos y estímulos cuidadosamente planificada y aplicada por el Gobierno. Una condición inicial importante era la distribución relativamente equitativa de los bienes incluida la tierra en las zonas rurales, en lo cual el Gobierno había desempeñado un papel considerable. En el tipo de crecimiento que se produjo influyeron toda una serie de intervenciones, como la aplicación general de incentivos y controles del crédito, inversiones en infraestructura y el fomento de un mercado de trabajo activo y competitivo. En efecto, se inició un proceso de crecimiento para el que se requería una gran cantidad de mano de obra. Las intervenciones atenuaron, pero no eliminaron, las señales económicas que orientaban el movimiento de recursos de la agricultura a la industria.

50. Con respecto al apoyo público, el historial de la República de Corea fue desigual. Por ejemplo, mientras que los fondos públicos dedicados a la atención de la salud fueron más bien escasos hasta fines del decenio de 1970, el Estado fue muy activo en el ámbito de la educación. Por otra parte, durante la recesión de principios del decenio de 1980, el Estado introdujo medidas enérgicas, como programas de obras públicas rurales y transferencias directas a los necesitados para impedir una grave miseria.

51. Los coeficientes de recuento de Bangladesh en el período comprendido entre 1981 y 1986 que figuran en el Cuadro 1.4 indican una disminución bastante considerable de la pobreza rural. Sin embargo, se han expresado dudas con respecto a la fiabilidad de la encuesta por hogares de 1981-82 y se ha afirmado que en ella se subestimaron los ingresos y se sobrevaloró la pobreza.<sup>25</sup> No obstante, es probable que se produjera una pequeña reducción de la pobreza rural en este período al aumentar ligeramente los salarios agrícolas y al ampliarse las actividades

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, Islám (1990).

de construcción en pequeña escala. Cabe suponer que a finales del decenio de 1980 se invirtió esta tendencia debido en gran medida a las inundaciones devastadoras de 1987 y 1988. En realidad, en ambos años los salarios agrícolas reales fueron inferiores a los de 1986.

52. La estrategia de desarrollo agrícola de Bangladesh se basó en gran medida en las subvenciones a los insumos (por ejemplo, fertilizantes, plaguicidas y equipo de riego), con unos precios bajos para las cosechas. Sin embargo, la política de crédito no favoreció a la agricultura. Además, el poco crédito concedido a la agricultura correspondió principalmente a los agricultores más ricos. En años recientes, la política se orientó a unos precios más remunerativos (mediante la adquisición oficial a precios ligeramente superiores al costo) y a la retirada de las subvenciones a los insumos. Sin embargo, los resultados no fueron alentadores porque el margen de beneficio de los productos agrícolas siguió siendo bajo. Por consiguiente, es razonable pensar que algunas de las intervenciones de lucha contra la pobreza fueron útiles para lograr el escaso alivio de la pobreza que se consiguió en 1980-86.

53. Hay que destacar especialmente la experiencia de la India en las actividades de alivio de la pobreza. Una elevada proporción de la población rural pobre del Asia meridional corresponde a la India. Como país de ingresos bajos, sus actividades de alivio de la pobreza en los últimos años tuvieron un éxito moderado. Las características del proceso de crecimiento, junto con intervenciones de lucha contra la pobreza en gran escala (por ejemplo, el Programa de Desarrollo Rural Integrado), aseguraron que los pobres - especialmente los más pobres - participaran en el crecimiento en las zonas rurales. A nivel sectorial, se pusieron en marcha varios programas, por ejemplo para fomentar el acceso de los pequeños agricultores al crédito, a los fertilizantes y a los servicios de extensión. A pesar de que hubo una sequía en 1987, el coeficiente de recuento aumentó muy poco en 1988, lo que demuestra la eficacia de las operaciones de socorro.

54. La experiencia del Pakistán a finales del decenio de 1970 y a principios del de 1980 ofrece un contraste interesante. Entre 1976 y 1979 se produjo una reducción moderada de la pobreza rural. Dado que la producción agrícola per cápita registró tan sólo un pequeño incremento, y dado que no hubo intervenciones directas de lucha contra la pobreza, la reducción de la pobreza fue consecuencia principalmente de influencias externas, en particular la emigración en gran escala al extranjero y las remesas. En algunos casos ello provocó una grave y extendida escasez de mano de obra durante las estaciones agrícolas de máxima necesidad. Por otra parte, como consecuencia de la entrada considerable de remesas, se produjo una inyección importante de demanda en los sectores no agrícolas (particularmente la construcción y los servicios) que causó un incremento sustancial de la demanda total de mano de obra en las zonas rurales. Por consiguiente, se produjo un notable aumento de los salarios rurales. Además, las remesas aumentaron de manera directa los ingresos familiares de los pobres de las zonas rurales. En el decenio de 1980, la tasa de crecimiento de la economía, así como de la agricultura, se elevó, en parte como consecuencia de la orientación de la producción a la exportación, con una gran utilización de mano de obra. El empleo no agrícola en las zonas rurales creció rápidamente en ese período. Por tanto, no es sorprendente que la pobreza rural disminuyera más rápidamente a principios del decenio de 1980.

55. Como se indica en el Cuadro 1.4, la incidencia de la pobreza rural en Filipinas no varió entre 1971 y 1985. Si bien ello se explica en parte por la recesión de principios del decenio de 1980, que frenó considerablemente la tasa de crecimiento de la economía y de la agricultura, un factor más significativo fue la importancia concedida inicialmente a la industrialización para sustituir importaciones y a la expansión de la producción con un elevado coeficiente de capital. Aunque a finales del decenio de 1970 y a principios del de 1980 se intentó orientar la economía a la exportación y a la liberalización del comercio, el crecimiento del empleo fue más bien lento.

56. Con respecto a Malasia, la experiencia de las actividades de alivio de la pobreza en el decenio de 1980 fue variable. Mientras que la situación empeoró durante la recesión de 1980-83, se produjo una recuperación en 1983-85.

## CAPITULO 2

### CARENCIA DE TIERRAS, POBREZA RURAL Y REFORMAS AGRARIAS

1. En las zonas rurales de la mayoría de los países en desarrollo, el acceso a la tierra y la distribución de los derechos sobre la tierra son de importancia fundamental para determinar el nivel de vida de la población. La tierra es también importante para el desarrollo económico en lo que respecta a su utilización con fines productivos. Las reformas que pretendan mejorar las condiciones de vida de los pobres de zonas rurales tienen pues que abordar la cuestión de los derechos sobre la tierra y su aprovechamiento. En el presente capítulo se examina tanto la relación existente entre la tierra y la pobreza como la importancia de la tierra en la producción agrícola. Se presta especial atención a las experiencias recientes de intervenciones estatales en la distribución de los derechos sobre la tierra para paliar la pobreza y aumentar la producción.

#### 2.1 Sistema de Tenencia de Tierras

2. La relación entre la pobreza y la tierra, y los esfuerzos recientes de los gobiernos por dar a los pobres mayor acceso a la tierra, variaban en función del sistema vigente de tenencia de tierras. Cabe distinguir cuatro tipos generales de sistemas. En primer lugar, el sistema de propiedad estatal en el que los plenos derechos de propiedad (exclusividad, transferencia y alienación) pertenecen al Estado. Dentro de este sistema, algunos derechos de uso y quizás de exclusividad pueden concederse a individuos o a grupos. En segundo lugar, el sistema de propiedad privada individual en el que todos, o casi todos, los derechos de propiedad corresponden a individuos. En tercer lugar, el sistema de propiedad comunal en que los derechos de propiedad son de un grupo. En los sistemas tradicionales de tenencia, estos grupos se basan a menudo en relaciones de parentesco, vínculos políticos o étnicos. Algunos ejemplos más recientes de propiedad comunal son los colectivos y las cooperativas. La propiedad comunal es equivalente a la propiedad privada desde la perspectiva del grupo, sobre todo en lo que respecta al derecho de excluir a los no miembros. En cuarto lugar, el sistema de libre acceso en que no existen derechos de exclusividad, transferencia y alienación y, por lo tanto, todos tienen derecho al uso de los bienes. Los regímenes de libre acceso a menudo se implantan cuando falta la autoridad o la capacidad para aplicar los derechos correspondientes a los otros tres sistemas antes descritos. Los precaristas en bosques estatales y las poblaciones migratorias que ocupan tierras comunales, son algunos ejemplos de este proceso.

3. Esta clasificación es útil para agrupar y analizar los diferentes tipos de reformas emprendidas en los últimos años. Algunas iniciativas reformistas intentaban redistribuir los derechos sobre la tierra dentro del sistema existente, por ejemplo, mediante las expropiaciones. En otros casos, se cambiaba el sistema mismo, por ejemplo, concediendo títulos individuales de propiedad sobre bienes estatales. Como el acceso de los individuos a la tierra puede también venir determinado por transferencias, como los arrendamientos, la aparcería, la pignoración, los préstamos y las ventas, algunas reformas se centraron en la regulación de esas transferencias, por ejemplo, mediante reformas de la tenencia o restricciones de las ventas.

4. Durante los años ochenta, hubo una tendencia general en muchos países en desarrollo hacia la individualización de los derechos de propiedad sobre la tierra, aunque ello ocurrió con variaciones sustanciales de un país a otro. Sobre todo en Africa, pero también en algunas partes de Asia y el Pacífico, muchos países tenían todavía considerables zonas en regímenes de tenencia comunal y de libre acceso. La cantidad de tierras de propiedad estatal era considerable (en Etiopía, Tanzania y el Zaire), si bien la superficie que el Estado se reservaba para uso exclusivo era mucho menor. Las transferencias de tierras por medio de arrendamientos o aparcería eran muy comunes en partes de Asia. Dichas transferencias tenían también lugar en otras regiones, por ejemplo, en las zonas recién irrigadas de Africa, pero a menudo no se notificaban todos los casos debido a las restricciones jurídicas existentes en muchos países.

## 2.2 Pobreza rural y acceso a la tierra

5. La relación entre la pobreza rural y las formas de acceso a la tierra es compleja. Intervienen en ella muchos factores, como las diferencias en la calidad de la tierra, la disponibilidad de insumos complementarios, el acceso al crédito y a los mercados y las oportunidades de empleo no agrícola.

### i) Distribución de la tierra y pobreza rural

6. Los informes nacionales de CMRADR indicaban que los derechos sobre la tierra seguían estando distribuidos de manera muy desigual en muchas partes del mundo en desarrollo. El Paraguay, por ejemplo, informaba de que el 37 por ciento de todas las explotaciones agrícolas tenían menos de 5 ha, mientras que poco menos del 1 por ciento tenían más de 1 000 ha. Las grandes explotaciones representaban un 78 por ciento de la tierra y las pequeñas menos del 1 por ciento. En Marruecos, los pequeños propietarios constituían un 69 por ciento de los agricultores pero poseían tan sólo un 23 por ciento de las tierras cultivables, mientras que el 1 por ciento de las explotaciones agrícolas tenían más de 50 ha y representaban un 15 por ciento de las tierras cultivables. En Túnez, el 44 por ciento de las propiedades agrarias tenían menos de 5 ha y representaban menos del 8 por ciento del total de las tierras cultivables, mientras que el 16 por ciento tenían más de 20 ha y correspondían a casi un 58 por ciento de las tierras cultivables. Si bien no hay duda de que la distribución de la tierra es muy desigual en muchos países, las cifras pueden dar una falsa impresión en lo que respecta a sus repercusiones para la pobreza, a menos que se tengan en cuenta la calidad de la tierra y la disponibilidad de agua. Por ejemplo, más de una quinta parte de todas las propiedades en Bangladesh con más de 25 acres de tierra eran pobres.<sup>26</sup>

7. Varios países informaron sobre los programas adoptados para distribuir tierras públicas no cultivadas entre los pobres. Durante 1984-89, el Gobierno de Indonesia transfirió 400 000 familias de zonas de gran densidad demográfica a tierras que antes estaban sin cultivar, y otras 300 000 familias se trasladaron espontáneamente. Tailandia asignó 650 000 ha de tierras públicas a 170 000 familias durante 1987-90. Además, el Gobierno formuló un programa de 15 años para transferir otros 4,8 millones de ha de tierras públicas a 11 millones de familias

---

<sup>26</sup> Para más detalles, véase Ravallion (1989).

agrícolas. Túnez distribuyó tierras de dominio público entre técnicos agrícolas y promulgó leyes para regular el funcionamiento de las empresas agrícolas privadas. Marruecos comunicó que había distribuido 320 000 ha de tierras estatales entre 23 600 beneficiarios agrupados en 714 cooperativas. En Argelia tuvieron lugar cambios importantes en la estructura de la producción al aplicarse una nueva ley que reorganizaba 3 139 empresas agrícolas estatales. Estas fueron divididas en 28 033 nuevas unidades de producción, de las cuales 5 677 se asignaron a beneficiarios individuales y 22 356 a grupos. Este programa supuso un aumento del 20 por ciento en el empleo agrícola. El Gobierno también distribuyó otras 273 000 ha entre 66 945 beneficiarios, de los cuales 4 000 eran jóvenes de zonas rurales. La República Islámica del Irán notificó la distribución de 154 266 ha de tierras no cultivadas, 28 470 ha de tierras confiscadas y 381 845 ha de tierras Mawat (es decir, tierras de las que no existen registros sobre su aprovechamiento o cultivo).

8. En los países donde predominaba un sistema de propiedad privada, no se hicieron muchos esfuerzos durante los años ochenta por aumentar el acceso de las poblaciones rurales pobres a la tierra. A excepción de la reforma agraria general de Filipinas de 1987, el programa de redistribución de tierras de la República Islámica del Irán aplicado desde 1979 y la reestructuración del sistema de tenencia de tierras de Zimbabue de 1983, a raíz de conseguir la independencia, los informes de los países hacen pensar que las reformas redistributivas fueron desapareciendo durante los años ochenta. Si bien el plan de reforma agraria del Brasil en 1985 constituyó un hito importante, ya que preveía una ambiciosa transferencia de tierras cultivables pero no plenamente aprovechadas durante un período de cinco años, los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. En Honduras, la aplicación de la ley de reforma agraria se hizo más lenta a partir de 1985. El Gobierno no pudo proporcionar servicios y extensión a los beneficiarios de la reforma. Asignó tierras situadas en zonas marginales sin acceso a los mercados y al riego y, por este motivo, un 85 por ciento de las tierras distribuidas siguieron sin cultivarse.

9. En 1984, Bangladesh aprobó el decreto de reforma agraria que fijaba un límite máximo de 8 ha para las nuevas adquisiciones de propiedades privadas y preveía la distribución de tierras estatales entre los agricultores pobres. Sin embargo, se consiguieron muy pocos progresos en su aplicación. La reforma agraria redistributiva de El Salvador, que imponía un límite máximo a la propiedad privada, resultó eficaz a principios de los años ochenta pero se vio luego dificultada por el estallido de disturbios civiles. Sin embargo, en 1985 ya se había producido una sustancial distribución de tierras. Los desórdenes internos y la crisis económica redujeron asimismo el ritmo del proceso de reforma agraria en Nicaragua después de 1987.

10. La ejecución de programas de distribución de tierras se vio muy afectada por las realidades políticas, que a menudo obligaban a reducir su escala. Por ejemplo, desde los años cincuenta hasta mediados de los ochenta, en la India se distribuyó tan solo alrededor del 1,2 por ciento de las tierras cultivadas. Una proporción considerable de los beneficiarios pertenecían a las castas y tribus registradas, cuya seguridad económica se vio sin duda reforzada por la transferencia de tierras. Sin embargo, la población total afectada representaba tan sólo una ínfima proporción de las familias carentes de tierras en la India. En Filipinas, entre 1987 y 1990 se cumplieron dos terceras partes de los

objetivos totales de distribución de tierras, consistentes sobre todo en la distribución de tierras de propiedad estatal. Sin embargo, tan solo se alcanzó el 2 por ciento del objetivo previsto de redistribución de tierras privadas, debido a las controversias con los propietarios para decidir las indemnizaciones apropiadas.

11. La falta de propiedad individual de la tierra, sin embargo, no implicaba necesariamente pobreza si los individuos tenían acceso a los recursos de tierras. Algunas observaciones a partir de datos recientes pueden ayudar a comprender la complejidad de esta relación. Por ejemplo, en los sistemas tradicionales de propiedad comunal, el acceso a la tierra se basaba a menudo en las necesidades del hogar y en la disponibilidad de mano de obra familiar, y se imponían restricciones a las transferencias a fin de asegurar la continuidad de acceso de la comunidad o del grupo de parentesco. Las mujeres solían tener asegurados sus derechos a la utilización de tierras comunales o familiares. Sin embargo, más recientemente, en las zonas de fuerte presión demográfica y mayor comercialización de la agricultura, la distribución de los derechos sobre la tierra en los sistemas de tenencia comunal era con frecuencia menos equitativa. No era raro que las mujeres se viesen perjudicadas en sus derechos sobre la tierra. Los programas de redistribución de tierras solían ir dirigidos a la unidad familiar, prestándose escasa atención a la distribución de la tierra dentro del hogar o a las necesidades especiales de la mujer. En las zonas donde había un sistema de arriendo, había más pobreza en las explotaciones arrendadas que en las explotadas por los propietarios, especialmente cuando se trataba de aparcería. El propietario que arrendaba la tierra solía detener un beneficio de sus arrendatarios, que en muchas ocasiones eran cada vez más pobres. La situación de los arrendatarios era peor si el propietario podía obtener de ellos mayores rentas obligándoles a mantener relaciones de compraventa, préstamo y trabajo exclusivamente con él. En muchos países, los pobres podían explotar recursos de propiedad común o de libre acceso, lo que les compensaba en parte la carencia de tierras.

ii) Tierra, empleo y pobreza

12. El crecimiento demográfico y el margen limitado para ampliar la superficie de tierras cultivadas, así como el lento crecimiento de las oportunidades de empleo en otros sectores, ocasionaron una reducción del tamaño de las propiedades y un aumento de la población rural sin tierras en muchos países. En consecuencia, los pequeños agricultores, así como los que carecían de tierras, buscaron empleo como asalariados, ya sea en la agricultura, ya sea en ocupaciones no agrícolas.

13. La mano de obra agrícola asalariada era muy común en muchas partes de Asia y América Latina. La mayor parte de estos hogares de asalariados eran pobres. Sus ingresos se veían afectados por la introducción de nuevas tecnologías que modificaban las pautas de la demanda de mano de obra y los salarios. Sus consecuencias para los pobres de zonas rurales, que eran muy diversas según las regiones, se examinan con mayor detalle en el capítulo 3.

14. El trabajo agrícola asalariado no era la única fuente de ingresos laborales para los campesinos sin tierras o los agricultores marginales. La diversificación rural y el aumento de los ingresos agrícolas, como consecuencia de cambios tecnológicos, estaban relacionados con la expansión de las oportunidades de empleo no agrícola en muchas zonas

rurales. Las actividades rurales de carácter no agrícola daban trabajo a una parte considerable de la población. (Para algunas estimaciones, véase el capítulo 3). Las actividades no agrícolas crecieron en importancia en China a raíz de la descolectivización. Los empleos no agrícolas eran especialmente importantes para dar trabajo en las estaciones de menor actividad a quienes carecían de empleos permanentes en el sector agrícola. Allí donde aumentaban esas oportunidades de empleo, era menor la correlación existente entre la pobreza y la falta de acceso a la tierra.

15. Esta panorámica general permite comprobar la complejidad de la relación entre la pobreza y el acceso a la tierra. Los pequeños agricultores y las familias sin tierras eran particularmente vulnerables cuando la propiedad de la tierra estaba distribuida de manera muy desigual, cuando era muy difícil para los agricultores obtener acceso a las tierras, y cuando los salarios agrícolas eran bajos y las oportunidades de empleo no agrícola limitadas. En este contexto, están perfectamente justificadas las reformas agrarias por razones de equidad.

### 2.3 Reformas agrarias

16. En esta sección se examinan las experiencias de varios países en materia de reforma agraria bajo diversos apartados generales: redistribución, reforma de la tenencia y seguridad de la tenencia mediante la concesión de títulos de propiedad de la tierra. También se examinan algunas de las repercusiones en la productividad y la equidad.

#### i) Redistribución de la tierra

17. Si bien las principales reformas de redistribución de tierras generalmente se han introducido por razones de equidad, la mayor parte de los países que han aplicado esos programas han tenido que ocuparse de sus repercusiones en la producción (véase, por ejemplo, el informe de la República Islámica del Irán). La cuestión es saber si las pequeñas explotaciones tienen una mayor productividad agrícola que las grandes. La evidencia disponible no está clara. Un estudio basado en datos de la FAO sobre las explotaciones agrícolas de 15 países reveló que existía una relación inversa entre el tamaño de la explotación y los rendimientos, y entre el tamaño de la explotación y los insumos de mano de obra y capital por hectárea en 12 países. Se obtuvieron resultados similares en un estudio sobre las aldeas de la India, donde a un descenso estimado del 20 por ciento en los rendimientos correspondía una duplicación del tamaño de las explotaciones. Sin embargo, en un estudio más reciente de la India se utilizaron datos específicamente agrícolas sobre las características de los suelos y se vio que si se controlaba la calidad de la tierra se reducía sustancialmente esa correlación inversa.<sup>27</sup> De este modo, no es seguro que la redistribución de la tierra determine un aumento de la productividad.

18. Debido a que antes de la reforma la distribución de la tierra solía reflejar la estructura de poder dentro de un país, los programas de redistribución de tierras solían encontrar una fuerte resistencia política. Por consiguiente, la mayoría de los intentos de redistribuir tierras sin una reestructuración previa de las relaciones de poder obtuvieron un éxito limitado. En América Latina, los principales

---

<sup>27</sup> Para más detalles, véase Bhalla y Roy (1988).

beneficiarios de las leyes de reforma agraria fueron los agricultores medianos del sector agrícola moderno. Los grupos más pobres de zonas rurales se beneficiaron menos de lo que esperaba. En Chile, por ejemplo, la mayor parte de los beneficiarios fueron trabajadores con empleos permanentes en haciendas expropiadas. Incluso antes de las reformas, sus ingresos eran superiores a los de los trabajadores estacionales u ocasionales.

19. La mayor parte de las reformas agrarias realizadas en países latinoamericanos fueron acompañadas de programas de modernización de la agricultura. Utilizando subvenciones, exenciones fiscales y la amenaza de la expropiación, estas políticas consiguieron modernizar en las grandes explotaciones y de este modo aumentar la producción total. Uno de los resultados de esa modernización, sin embargo, fue el aumento del valor de la tierra, lo que hizo más costosas las indemnizaciones por expropiación. Además, como se vio hace poco en Colombia, los agricultores más importantes a menudo utilizaban su influencia para obtener la promesa del Gobierno de que no se les iban a expropiar las tierras si modernizaban las técnicas agrícolas. Si bien la amenaza de expropiación tuvo efectos positivos en la producción agrícola total, las reformas agrarias de América Latina no significaron la redistribución sustancial de tierras entre los pobres.

20. Es interesante observar que la modernización de la agricultura tuvo el efecto opuesto en la reforma agraria de Filipinas. En ese país, como el importe de las indemnizaciones se había fijado con arreglo a los valores de la tierra anteriores a la revolución verde, las ganancias económicas derivadas de las modernas tecnologías arroceras de fertilizantes y semillas permitieron a los beneficiarios de la reforma agraria indemnizar a los propietarios expropiados y conseguir al mismo tiempo un beneficio económico considerable. Estos beneficios logrados por los agricultores indujeron, a su vez, a muchos antiguos aparceros y otros arrendatarios a solicitar que siguiera aplicándose la reforma agraria.

21. Una de las razones por las que las reformas agrarias no han ido siempre acompañadas de sustanciales aumentos de la productividad es que las políticas de redistribución de tierras en muchos casos no han tenido en cuenta los distintos grados de adopción de tecnologías entre los grandes y los pequeños agricultores. Los datos indican que la mayor parte de las tecnologías de la revolución verde, como las basadas en las semillas y los fertilizantes, no dependen del factor escala, y que los diferentes grados de innovación tecnológica están relacionados con otros factores. Había varias razones por las que, a falta de políticas concretas dirigidas a los pequeños agricultores, los agricultores más ricos eran los que adoptaban con mayor rapidez las nuevas tecnologías. Las grandes explotaciones solían tener más facilidades para la obtención de los créditos a bajo costo y por lo tanto efectuaban las inversiones necesarias en nuevas variedades de semillas e insumos complementarios. Muchas de ellas disponían de mejor información y de una mayor capacidad de inversión en recursos humanos. Los agricultores con mayores explotaciones podían también experimentar con nuevas tecnologías en una pequeña parte de sus tierras sin correr excesivos riesgos.

22. La información relativa a varios países asiáticos indica que en las primeras fases de difusión de las nuevas variedades de semillas, los grandes agricultores fueron los que las adoptaron antes y en mayor medida. Otros estudios más recientes llevados a cabo en la India, Kenya y México

demuestran que si bien los grandes agricultores adoptaban antes las nuevas variedades de semillas, los pequeños agricultores a menudo conseguían recuperar el tiempo perdido.<sup>28</sup> En la mayoría de los casos en que se produjo dicha recuperación, habían tenido importancia las políticas concretas de fomento de esas técnicas entre los pequeños agricultores. Tales políticas solían incluir la concesión de créditos, los servicios de extensión, el abastecimiento de insumos y la promoción de las cooperativas. La necesidad de esas políticas también se subrayó en el informe de la República Islámica del Irán. En él se señaló que se prestaba mayor atención a la creación de infraestructura y al suministro de insumos y servicios para los beneficiarios de la reforma agraria como condición previa para el éxito de las reformas agrarias introducidas desde la revolución de 1979.

23. Había numerosos ejemplos de reformas que establecían grandes unidades agrícolas en América Latina, en particular en el Perú y Nicaragua. Las reformas llevadas a cabo anteriormente en el Perú habían tenido como resultado que en 1979 unas dos terceras partes de las tierras agrícolas estuvieran controladas por cooperativas de productores. Sin embargo, como esas cooperativas habían tenido graves problemas de escala y de incentivos laborales, muchas de ellas se habían fragmentado a principios de los años ochenta y la tierra se había distribuido en explotaciones individuales. La productividad solía ser mayor en esas pequeñas explotaciones, al menos en comparación con los últimos años de producción cooperativa. En Nicaragua se creyó en un principio que las cooperativas de productores eran más adecuadas para la producción en gran escala de productos destinados a la exportación, como el café, el algodón y la carne de vacuno. Posteriormente, la distribución de tierras se orientó menos hacia el establecimiento de cooperativas de productores y más hacia la distribución directa a nivel individual. Se hizo así teniendo en cuenta las preferencias expresadas por los beneficiarios, y al comprobar que la división de grandes explotaciones agrícolas en unidades menores no supondría necesariamente una reducción de la producción, siempre que se dispusiera de créditos suficientes y se prestase apoyo infraestructural.

24. Un estudio de los proyectos de reforma agraria en la República Dominicana reveló las limitaciones existentes en las estructuras colectivas en gran escala y en las explotaciones individuales. La solución más satisfactoria consistía en una estructura intermedia en la que se conseguían economías externas de escala mediante las asociaciones de agricultores, y se mantenían los incentivos al trabajo mediante parcelas familiares privadas.

25. Las reformas agrarias realizadas en China a principios de los años ochenta, cuando se dismantelaron los sistemas colectivos en beneficio de la producción familiar, constituyen un claro ejemplo de aumento de la eficiencia. Esas reformas fueron especialmente notables ya que aumentó la eficiencia sin que ello redundara en una mayor pobreza. En un principio se concedieron a las familias derechos de tenencia de tierras según un criterio equitativo per cápita, teniendo en cuenta las distintas calidades de la tierra. Se les permitió elegir los cultivos, adoptar nuevas tecnologías y vender en el mercado los excedentes disponibles después de

---

<sup>28</sup> Para un examen global de los datos disponibles, véase Lipton y Longhurst (1989).

haber cumplido con sus obligaciones de venta al Estado. Se alentó especialmente a los hogares que demostraban tener especial aptitud para la agricultura. De resultas de las reformas, un gran porcentaje de mano de obra agrícola abandonó la agricultura para pasar a empleos no agrícolas sin que ello entrañara una reducción de la producción. Aunque hubo una mayor disparidad en la distribución de los ingresos, ello no se debió tanto al empobrecimiento de algunos hogares como al rápido enriquecimiento de otros.<sup>29</sup>

ii) Reforma de la tenencia

26. A lo largo de los años, muchos países en desarrollo han efectuado reformas de la tenencia, promulgando leyes para regular los derechos de propiedad, las ventas de tierras, los arrendamientos y los mercados del trabajo, en un esfuerzo por paliar la pobreza y lograr una mayor equidad. Además, estas diversas reformas de la tenencia tenían como objetivo aumentar la productividad, fomentar las oportunidades de inversión y promover las economías dando una mayor seguridad en la tenencia.

27. Hasta la fecha, los datos disponibles de numerosos estudios no permiten decidir de manera concluyente si la productividad de las tierras en régimen de aparcería es inferior a la de las tierras arrendadas o explotadas por los propietarios. En general, los estudios de las prácticas agrícolas en los países asiáticos no hallaron diferencias significativas en los rendimientos por hectárea de un mismo cultivo entre las tierras en régimen de aparcería y las arrendadas o cultivadas por los propietarios. Al mismo tiempo, el valor de la producción por hectárea en las tierras de aparcería era a menudo menor que en las tierras cultivadas por los propietarios. Entre las probables explicaciones de esta diferencia figuran las distintas combinaciones de cultivos y los contratos de aparcería por breves períodos.

28. Durante los años ochenta, además de los principales planes de redistribución de tierras de Nicaragua y el Brasil, las políticas y las reformas de la tenencia en América Latina y el Caribe empezaron a centrarse en el mejoramiento de los mercados de arrendamiento y venta de tierras. Además de realizar proyectos de concesión de títulos de propiedad de la tierra, Honduras, Guatemala, el Ecuador y Santa Lucía simplificaron los procedimientos de transferencia de tierras y establecieron proyectos de compra de propiedades. Un importante objetivo de estos programas era dar a arrendatarios, precaristas y antiguos ocupantes una mayor seguridad en la tenencia.

29. En Asia, después de los importantes cambios de política general iniciados en China en 1979/1980, Laos y Viet Nam llevaron a cabo en 1988 reformas trascendentales de la tenencia de la tierra, haciendo del hogar agrícola la unidad de producción básica y otorgando a las familias derechos de propiedad a largo plazo (hasta 50 años en Viet Nam) que podían transmitirse por herencia. En Viet Nam, la función actual de las explotaciones estatales es poner en explotación nuevas tierras e introducir nuevos cultivos. Una vez desbrozada la tierra, las explotaciones estatales arriendan parcelas a los agricultores y negocian los precios de la tierra, de los plantones y de otros insumos.

---

<sup>29</sup> Para más detalles, véase Riskin (1988).

30. Las investigaciones realizadas en Africa indican que la mayor parte de los sistemas tradicionales de tenencia de tierras se están adaptando bastante bien a los cambios en la disponibilidad de recursos. Estos estudios proponen además que, en vez de restringir los mercados de venta y arrendamiento de tierras promulgando leyes sobre la tenencia o estableciendo programas costosos de registro y concesión de títulos sobre las tierras, sería mejor que los responsables de las políticas procuraran establecer un marco jurídico e institucional adecuado para conseguir unas transacciones más eficientes.<sup>30</sup>

iii) Concesión de títulos de propiedad de la tierra

31. Varios informes de la CMRADR reconocieron que la seguridad en la tenencia era a menudo vital para fomentar las inversiones agrícolas a largo plazo, incluidas mejoras de la tierra ecológicamente sostenibles. Con todo, se aceptaba generalmente que no eran necesarios títulos de propiedad oficiales para dar esa seguridad; los arrendamientos a largo plazo tenían el mismo efecto. Además, en la mayor parte de los sistemas de tenencia comunal, un agricultor tenía asegurados los derechos de uso de una determinada parcela mientras ésta estuviera en cultivo. Tales derechos eran a menudo hereditarios y se mantenían durante generaciones. Por lo tanto, la falta de título no implicaba necesariamente una inseguridad en la tenencia.

32. Sin embargo, la concesión de títulos de propiedad de la tierra a fin de crear una posible garantía para préstamos y mejorar el acceso al crédito se consideraba a veces conveniente independientemente de que sirviera de incentivo a las inversiones. Los títulos de propiedad, al hacer disminuir los riesgos para el prestamista, permitían rebajar el costo del crédito. Así en muchos países, los títulos eran necesarios como garantías de los préstamos a largo plazo y a bajo interés en las entidades de crédito oficialmente reconocidas. Hay que señalar que la posibilidad de que los agricultores se quedaran sin tierras hizo que algunos gobiernos prohibiesen su utilización como garantía de préstamos. Sin embargo, en algunos casos, los títulos demostraron ser útiles aun cuando no se previera la posibilidad de deshaucio. Por ejemplo, en Tailandia se registraban casos de hipotecas extraoficiales, en que se requerían las escrituras de propiedad para obtener nuevos préstamos y los prestatarios tenían así un incentivo para reembolsarlos a fin de recuperar la escritura. Sin embargo, si los agricultores se mostraban reacios a utilizar sus tierras como garantías por temor a perderlas, como se informó de los campesinos kenianos, la concesión de títulos tal vez no haya tenido repercusiones apreciables en el acceso al crédito.

33. La información relativa a Africa muestra que la concesión de títulos de propiedad no tuvo una repercusión apreciable en la utilización de créditos. Una encuesta realizada en 1987-88 reveló que la incidencia de los créditos oficialmente reconocidos en Kenya, donde existía un programa de registro y concesión de títulos desde hacía tiempo, era menor que en Ghana, donde no había títulos de propiedad. Además, dentro de Kenya, tan sólo la mitad de los préstamos de entidades oficialmente reconocidas estaban respaldados por garantías de tierras y no mostraban diferencias apreciables en cuantía o vencimiento con respecto a los préstamos no provistos de tales garantías.

<sup>30</sup> Migot-Adholla et al (1991).

34. Los datos de fuera de Africa eran más favorables. Los agricultores tailandeses, por ejemplo, utilizaban con frecuencia los títulos de propiedad de la tierra como garantía de los préstamos. En una muestra obtenida en cuatro provincias, los agricultores con títulos de propiedad recibieron el 90 por ciento de los préstamos institucionales a medio y largo plazo cuando representaban tan sólo un 50 por ciento de la población. La importancia de los títulos de propiedad para la obtención de créditos se veía corroborada por la estrecha relación positiva existente entre los títulos y la inversión y la productividad, excepto en la única provincia que recibía de los comerciantes abundantes créditos sin garantía. De manera análoga, en un estudio sobre las repercusiones de un programa de concesión de títulos de propiedad de la tierra en Costa Rica se vio que, mientras que un 18 por ciento de los encuestados habían recibido créditos bancarios antes de disponer de títulos de propiedad, la proporción aumentó al 32 por ciento una vez obtenidos los títulos. Eso ocurrió durante un período en que se registró un descenso del total de créditos bancarios concedidos a los pequeños agricultores. Las repercusiones generales de estos dos programas de concesión de títulos en lo que respecta al acceso de los pequeños agricultores al crédito podrían, sin embargo, haber sido menos satisfactorias si se hubiera tratado meramente de una redistribución entre esos agricultores de un volumen fijo o decreciente de créditos. En tales circunstancias, los receptores de los títulos se hubieran beneficiado sin que ello hubiese tenido ningún efecto positivo en las inversiones o en el bienestar de los pequeños agricultores en su conjunto.

Recuadro 1

Conflictos de los derechos sobre la tierra - Inseguridad de la tenencia

Las controversias sobre la propiedad de la tierra se acentúan cuando en la misma zona funcionan dos o más regímenes de tenencia. Esta era la situación prevalecte en muchos países de Africa, donde los gobiernos promulgaban leyes sobre los derechos a la tierra que luego tenían una aplicación deficiente. Por ejemplo, en el Chad coexistían cuatro sistemas de propiedad. Ello se debía en parte a deficiencias de aplicación y en parte a la ambigüedad de las leyes en lo que respecta al papel de los derechos tradicionales de tenencia.

Cuando había registros de propiedad de la tierra, rara vez se actualizaban al producirse una venta o al fallecer un propietario, debido a lo elevado de las tarifas. Por ejemplo, en una encuesta realizada en Kenya se vio que durante el período 1975-82, tan sólo se había registrado la venta o la transferencia por sucesión de un 4 por ciento de las propiedades, mientras que las entrevistas revelaban una actividad mucho mayor. Si los registros no estaban actualizados, no servían para resolver las controversias que se planteaban.

Además de la incertidumbre acerca de la fiabilidad de los registros de la propiedad rural, surgían problemas cuando no estaba claro si iban a aplicarse los derechos consuetudinarios o los derechos modernos conferidos por el título de propiedad. Había habido casos en que los nuevos poseedores de títulos de propiedad esperaban a que los cultivadores-propietarios consuetudinarios hubiesen hecho cuantiosas inversiones antes de hacer valer sus derechos sobre la tierra, lo que tenía repercusiones claramente negativas para la inversión. Por otra parte, recientes modificaciones legislativas introducidas en Kenya daban autoridad a los ancianos de las tribus locales para resolver controversias sobre la tierra, por lo que había cierta ambigüedad acerca de si prevalectían los derechos consuetudinarios o los jurídicos. En el Zaire, esa ambigüedad había sido causa de actos de violencia cuando existían discrepancias entre las autoridades tradicionales y las modernas en la asignación de los derechos sobre la tierra.

35. Si bien los datos relativos a las repercusiones de la concesión de títulos de propiedad sobre la eficiencia de la agricultura eran contradictorios, la experiencia indicaba que los programas de concesión de títulos eran a veces contraproducentes para los pobres, porque las personas más ricas conseguían obtener derechos más amplios que con los regímenes anteriores de tenencia, y porque aumentaba el peligro de que más campesinos se quedaran sin tierras. En muchos países, los elevados costos de la adquisición de títulos de propiedad impedían efectivamente que los pobres pudieran obtenerlos. Al ser más influyentes y estar mejor informados, los grandes agricultores y los miembros de las élites urbanas eran a menudo quienes más se beneficiaban de los programas de concesión de títulos. En Kenya, por ejemplo, la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra aumentó debido a esos programas. El resultado fue que el 5 por ciento de los propietarios rurales kenianos poseía el 70 por ciento de las tierras agrícolas, y que el 90 por ciento de todas las explotaciones agrícolas de más de tres hectáreas tenían propietarios absentistas.

36. Los títulos de propiedad - tanto de tierras de secano como de parcelas de regadío de reciente creación - solían registrarse a nombre del cabeza de familia masculino, lo que iba en detrimento de los derechos consuetudinarios de la mujer a la explotación y la transferencia de la tierra. Si bien las consecuencias para las prácticas agrícolas independientes y tradicionales de la mujer variaban según los casos, a menudo su posición se veía perjudicada mientras se acentuaban las desigualdades entre los sexos dentro de la familia en lo que respecta a ingresos y adopción de decisiones. Por ejemplo, en Africa se daban casos en que los hombres aprovechaban su mayor control sobre la tierra para redistribuir tierras antes cultivadas por las mujeres como parcelas familiares. Esto les daba la oportunidad de aumentar la demanda de mano de obra femenina en las parcelas familiares controladas por los varones. También en otros casos las mujeres recibían las parcelas familiares más pequeñas y menos fértiles para que las cultivaran.

37. Cuando los pobres conseguían una mayor seguridad en la tenencia, con el tiempo sus posibilidades de acceso a la tierra a veces disminuían debido a la privatización de los derechos sobre la tierra. En los regímenes de propiedad comunal, cada miembro de la comunidad solía tener asegurado cierto acceso a la tierra. Incluso en los países donde prevalecía la propiedad privada, los recursos de propiedad común (bosques, pastos, agua) muchas veces proporcionaban a los pobres fuentes vitales de alimentos, combustible, forrajes y demás productos naturales. Sin embargo, un estudio realizado en la India mostró que entre los primeros años cincuenta y principios de los años ochenta, los bienes comunales habían disminuido entre un 31 y un 55 por ciento debido principalmente a las privatizaciones llevadas a cabo en diversos planes de asistencia social. Si bien el objetivo era beneficiar a los pobres, las parcelas recibidas por las familias más humildes eran menores, y la superficie total más reducida, que las tierras que pasaron al control exclusivo de las familias más ricas<sup>31</sup>. Como la obtención de combustible y forrajes era una tarea encomendada principalmente a la mujer, la privatización de los recursos de propiedad común tuvo unas repercusiones negativas desproporcionadas en los medios de vida de las mujeres pobres. Si bien la concesión de derechos sobre la tierra a individuos particulares puede tener efectos positivos en

---

<sup>31</sup> Para más detalles, véase Jodha (1986).

la eficiencia de la explotación agrícola, ya que permite un mayor acceso a los créditos y ofrece mayores incentivos para la inversión y el mejoramiento de las tierras, también hace aumentar el peligro de que más campesinos se queden sin tierras. Por ejemplo, en el estudio antes mencionado sobre la India, entre un 63 y un 91 por ciento de las tierras de propiedad común distribuidas entre los pobres fueron después vendidas debido a la falta de insumos complementarios y a las necesidades acuciantes de dinero en efectivo. Un proceso similar tuvo lugar en México, donde un considerable porcentaje de los beneficiarios de la reforma agraria no disponían de los insumos necesarios y tuvieron que renunciar a sus parcelas. Los planes estatales de colonización habían encontrado problemas similares (véase el recuadro 2). La República de Corea y Taiwán Provincia de China demostraron que una política que preveía un límite máximo para las explotaciones agrícolas y el fomento de mercados complementarios en un contexto de rápido crecimiento económico podía impedir la reaparición de la desigualdad<sup>32</sup>. Sin embargo, cuando eran escasas las oportunidades de empleo fuera de la agricultura y generales las imperfecciones del mercado, toda legislación restrictiva de las ventas de tierras estaba condenada al fracaso. Se notificó la existencia de numerosas ventas ilegales de tierras en Ghana, Lesotho, Malí, el Níger y Nigeria. La ley de Rwanda prohíbe vender tierras a quienes poseen menos de 2 ha; sin embargo el 28 por ciento de las tierras de una región muy poblada se habían obtenido mediante ventas no sancionadas.<sup>33</sup>

Recuadro 2

La alienación de tierras estatales y los planes de colonización

En algunos países en desarrollo, los gobiernos cedieron extensiones de tierras no cultivadas para su redistribución. Estos programas solían entrañar gastos sustanciales para hacer productiva la tierra. Su éxito, desde el punto de vista de la equidad, dependía en gran medida de la capacidad del gobierno de aportar insumos complementarios, infraestructura, y el sistema de seguridad jurídica necesario para que los colonos pudieran ser agricultores viables.

En el Brasil, el gradual desarrollo económico de zonas de la Amazonia, en la parte nordoccidental del país, hizo que cientos de miles de personas del sur del país carentes de tierras quisieran instalarse en esta región. Tan sólo una pequeña parte de las familias de emigrantes se asentaron en los proyectos de colonización patrocinados por el Gobierno; en su mayor parte se instalaron como precaristas en las proximidades de las zonas de colonización oficial. La concesión de los títulos de propiedad de la tierra a los colonos se retrasó con respecto a los plazos previstos, al igual que la infraestructura y los servicios materiales y sociales necesarios. Las pérdidas de cosechas fueron cuantiosas debido a la falta de acceso a los mercados. En las zonas de colonización de la

<sup>32</sup> Véase el informe preparado para la FAO por Platteau (1991).

<sup>33</sup> André (1989) citado en Platteau (1991).

carretera transamazónica y en el estado de Rondonia, los colonos que habían recibido los títulos de propiedad de sus parcelas a menudo aprovecharon inmediatamente el aumento del valor de la tierra debido a la especulación y las vendieron. Los compradores eran muchas veces recién llegados que disponían de medios económicos y que adquirirían varias parcelas para convertirlas en medianas o grandes propiedades.

El Plan Indonesio de Transmigración, que entre 1980 y 1986 promovió el desplazamiento de más de dos millones de personas de las islas de Java, Bali y Lombok a otras islas menos pobladas, ha sido el mayor plan gubernamental de reasentamiento voluntario de los últimos años. En 1986 se habían distribuido ya entre los emigrantes alrededor de un millón de hectáreas de tierras, por lo general a razón de menos de dos hectáreas por familia. Aproximadamente la misma superficie de tierras fue colonizada por emigrantes espontáneos. Las tasas de rendimiento económico y los ingresos iniciales de los colonos fueron bajos y la ejecución del programa resultó difícil. Los emigrantes espontáneos no fueron incorporaron de manera adecuada a la planificación del programa. Los planes de colonización en zonas ecológicamente sensibles también constituyeron una grave amenaza para el medio ambiente. Sobre todo de resultados del descenso de los ingresos derivados del petróleo, y de una producción agrícola inferior a la prevista, el Gobierno indonesio detuvo los asentamientos después de 1986. Entonces volvió a hacerse hincapié en realizar nuevas inversiones en los asentamientos existentes.

38. La mayor parte de los programas de privatización y concesión de títulos de propiedad de la tierra se basaban casi exclusivamente en explotaciones individuales. Sin embargo, la concesión oficial de la propiedad a grupos ha contribuido a resolver algunos de los problemas planteados por políticas anteriores. Se reducen los elevados costos de crear y actualizar un registro de las tierras, costos que recaen sobre los propietarios o, si conceden subvenciones, sobre el presupuesto estatal. Las organizaciones colectivas sirven de conductos para el crédito, la extensión y otros servicios. Se conservan las ventajas de los sistemas de tenencia comunal en lo que respecta a flexibilidad, repartición del riesgo y seguridad del acceso de los miembros a la tierra. Los títulos de propiedad colectivos son importantes para las poblaciones de pastores, que recibían un trato discriminatorio en muchos de los programas de reforma que distribuían tierras entre los agricultores. En el Senegal, por ejemplo, un millón de ha de pastizales de libre acceso en proceso de degradación fueron transferidas a 53 asociaciones de pastores. En Angola, la degradación de los pastos era menos grave en las zonas de gestión comunal que en los ranchos privados.

### CAPITULO 3

#### EMPLEO, SALARIOS Y POBREZA RURAL

1. Las oportunidades de empleo remunerado son esenciales para paliar la pobreza en las zonas rurales. Para gran parte de la población pobre, que no controla otros medios de producción (incluida la tierra), el empleo asalariado constituye el único modo de obtener ingresos. También es un medio de realización personal y reconocimiento social.

2. En el presente capítulo se analizan los cambios ocurridos en el empleo y los salarios de las zonas rurales durante los años ochenta. Se examinan por separado distintas categorías laborales: trabajadores agrícolas, poblaciones dedicadas al pastoreo y comunidades de pescadores en pequeña escala. Se hace especial hincapié en los problemas propios de las mujeres rurales pobres. Se realiza una evaluación crítica de las obras públicas rurales desde la perspectiva general del alivio de la pobreza. Se determinan los progresos realizados en la aplicación de leyes laborales concebidas para mejorar las condiciones de trabajo en las zonas rurales. Se señala la necesidad de formar a los pobres de zonas rurales, especialmente a los jóvenes, para que puedan obtener empleos remunerados sin necesidad de emigrar.

#### 3.1 Empleo rural: pautas y tendencias

##### i) Empleo agrícola<sup>34</sup>

3. En los últimos años, el grupo dominante en la mayoría de los países de cada región estaba formado por empleadores y trabajadores por cuenta propia. Su proporción era mayor en el África subsahariana. El grupo de trabajadores familiares no remunerados, consistente sobre todo en mujeres y niños, era también relativamente numeroso en esta región, donde el trabajo asalariado era poco frecuente. El trabajo asalariado era mucho más común en otras regiones, donde las explotaciones agrícolas estaban más concentradas y era muy general la carencia de tierras. Sin embargo, se registraban amplias variaciones dentro de cada región en lo que respecta a la importancia del trabajo asalariado y a los cambios en los mercados de ese trabajo. En algunos países asiáticos había aumentado la proporción de asalariados dentro del empleo agrícola total. Gran parte de ese aumento consistía en trabajos ocasionales. En Bangladesh, por ejemplo, más de la mitad del trabajo asalariado tenía contratos ocasionales. En América Latina, el trabajo asalariado solía constituir una gran parte de los empleos agrícolas, superando el 50 por ciento en varios países. En los últimos años se había reforzado considerablemente la tendencia a utilizar mano de obra temporal, migratoria, ocasional y estacional.

4. Las tasas de desempleo y subempleo de los jóvenes rurales solían ser más altas que en el resto de la población económicamente activa, aunque inferiores a las de los jóvenes de zonas urbanas. En Asia y en el África subsahariana, las oportunidades de empleo para los jóvenes se limitaban por lo general a las explotaciones agrícolas o los rebaños familiares, mientras que en América Latina también trabajaban en

---

<sup>34</sup> Gran parte de la información resumida en esta sección está tomada de la OIT (1988).

explotaciones comerciales. Inevitablemente, existía un fuerte deseo de emigrar a las zonas urbanas para beneficiarse de las comodidades y actividades de esparcimiento existentes y aprovechar las oportunidades de mejorar el nivel de vida.

5. Pese a los elevados niveles de subempleo y desempleo juvenil, seguía siendo frecuente la utilización de mano de obra infantil en las zonas rurales. Los índices de trabajo infantil eran mayores en los grupos de pequeños agricultores y campesinos sin tierras. En América Latina, los muchachos se ocupaban de vigilar las ovejas, recoger leña y forrajes e ir a buscar agua, mientras que las muchachas se dedicaban sobre todo a cocinar y a cuidar de los niños. En el Africa subsahariana, los niños contribuían al trabajo familiar y trabajaban hasta 45 horas a la semana durante los períodos de recolección. En Asia existía otra categoría de trabajo infantil, la servidumbre. Había niños que trabajaban como siervos para importantes agricultores y terratenientes, realizando tareas domésticas y de otra índole en pago parcial de una deuda familiar.

ii) Empleo no agrícola

6. El empleo rural no agrícola representaba entre un 3 y un 60 por ciento del empleo total en las zonas rurales del Africa subsahariana. Aunque era muy variable, la proporción de empleo no agrícola en las zonas rurales de esta región oscilaba entre el 10 y el 20 por ciento, mientras que en Asia esa proporción se situaba entre el 20 y el 30 por ciento. En Nigeria y Tanzania, la parte de ingresos no agrícolas era mayor entre los hogares de rentas elevadas que entre los pobres, mientras que en Botswana los ingresos no agrícolas eran más importantes entre los hogares de bajos ingresos que entre los acomodados. En las zonas rurales de la India, los ingresos no agrícolas representaban una parte sustancial de los ingresos familiares entre los muy pobres y los muy ricos.

7. Diversos ejemplos de Asia y Africa indicaban que el crecimiento de la agricultura desempeñaba un papel decisivo en el estímulo de las actividades no agrícolas. Datos relativos a la India hacían pensar que esa relación se reforzaba con el desarrollo agrícola. Aumentaron sustancialmente los vínculos con respecto a la producción y al consumo, ayudados por la creciente intensificación de los insumos en la agricultura y el aumento de los ingresos, lo que estimulaba la diversificación del consumo de artículos no alimentarios. Los ejemplos de Africa y la India indicaban que el fomento de la producción de los pequeños y medianos agricultores generaba un incremento de los ingresos no agrícolas. Entre las actividades no agrícolas, los servicios y el comercio aumentaron más que las manufacturas domésticas.

iii) Integración de los mercados del trabajo rurales y urbanos

8. La integración de los mercados del trabajo rurales y urbanos -un fenómeno reciente en los países latinoamericanos- tiene también una considerable importancia en otras regiones. Se producían dos procesos distintos pero complementarios: aumentaba la proporción de la población agrícola (económicamente activa) que tenía una base urbana, y aumentaba también la proporción de la población rural (económicamente activa) que

trabajaba en actividades no agrícolas.<sup>35</sup> La urbanización de la mano de obra agrícola era atribuible, en casos concretos, a la introducción de nuevas leyes sobre el trabajo agrícola (por ejemplo, en el Brasil y Chile), que fue la causa de la expulsión de trabajadores residentes de las grandes explotaciones agrícolas, de su reasentamiento en ciudades periféricas y de la práctica creciente de contratar trabajadores no residentes con carácter temporal sobre todo por medio de contratistas.<sup>36</sup>

9. La creciente integración de los dos mercados del trabajo, junto con la disminución de los ingresos urbanos de resultados de la aplicación de programas de ajuste y estabilización, tuvo como consecuencia una reducción de la diferencia entre salarios agrícolas y no agrícolas. En la competencia existente entre esta nueva mano de obra de base urbana y los campesinos o pequeños agricultores por conseguir el trabajo agrícola temporal, los trabajadores rurales estaban a menudo en desventaja. Si bien la estructura económica de los hogares campesinos, con una mano de obra familiar que obtenía ingresos de las parcelas domésticas, les permitía competir para obtener empleos mal remunerados, el conflicto entre sus propias necesidades laborales y las necesidades de los empleadores en las estaciones de mayor carga de trabajo daba ventaja a los trabajadores de base urbana. Estos últimos estaban mucho más disponibles, y la concentración de viviendas en las zonas urbanas daba a los contratistas la posibilidad de encontrar trabajadores con mayor facilidad y menor costo. Esa tendencia perjudicaba también a las mujeres, ya que los hombres constituían a menudo la mayoría de los emigrantes de zonas rurales a zonas urbanas.

iv) Actividades pastorales

10. Unos 30-40 millones de personas dedicadas al pastoreo viven en las zonas secas del mundo. El número de trabajadores agropastorales era aún mayor y ambos grupos juntos representaban entre un 10 y un 30 por ciento de la población total de las zonas secas. En su mayor parte habitaban la franja seca septentrional del África tropical (países sahelianos, el Camerún, el Chad, Etiopía, Somalia y el Sudán). Su contribución económica era valiosa ya que aprovechaban las tierras secas de las zonas áridas o semiáridas con un bajo costo de oportunidad y producían alimentos de gran valor. Algunos de esos productos servían también para obtener divisas.

11. Los pastores tenían a menudo un mejor nivel de vida que los agricultores sedentarios en épocas normales, pero eran más vulnerables en condiciones climatológicas adversas. En la mayor parte de los países de la zona seca sudanosaheliana afectados por la sequía de 1983/84, los pastores

---

<sup>35</sup> En el Brasil, por ejemplo, la proporción de la población agrícola (económicamente activa) que tenía una base urbana pasó de más del 12 por ciento en 1970 a casi el 18 por ciento en 1980, mientras que la proporción de la población rural (económicamente activa) dedicada a actividades no agrícolas pasó de más del 15 por ciento a más del 23 por ciento durante el mismo período.

<sup>36</sup> En Chile, por ejemplo, la legislación laboral obligaba a los empleadores a pagar salarios mínimos en efectivo, en vez de pagar en especie, por lo que los propietarios tendían a sustituir a los trabajadores permanentes (inquilinos) por trabajadores temporales (de Janvry, Sadoulet y Wilcox, 1986).

sufrieron más que otros grupos, y tardaron mucho más tiempo en recuperarse de esta crisis y poder reconstituir sus rebaños. Con el tiempo, la repetición de la sequía y la hambruna determinó el hundimiento de los sistemas comunales de propiedad, la transferencia del ganado a grupos que no eran pastores, y la concentración de la riqueza y el empobrecimiento de algunas secciones de la población pastoril.

v) Actividades forestales

12. Casi 500 millones de personas, en su mayor parte pobres, vivían en los bosques o en su proximidad y dependían de ellos para obtener alimentos, combustible, forrajes, madera e ingresos.<sup>37</sup> Las pequeñas empresas forestales recolectoras y transformadoras constituían una de las principales fuentes de empleo e ingresos no agrícolas para los pobres de zonas rurales. Los ingresos obtenidos gracias a las actividades forestales eran a menudo esenciales para el ciclo agrícola, proporcionando a los pequeños agricultores fondos para comprar alimentos y otros insumos. Entre los productos recolectados en los bosques figuraban el rotén, el bambú, las fibras, medicinas, gomas, alimentos silvestres y leña. Para las poblaciones de zonas forestales o de sus inmediaciones, estas actividades recolectoras y transformadoras suponían con frecuencia la mayor parte de sus ingresos y eran de especial importancia para las mujeres.

13. Los pobres de zonas rurales se veían pues amenazados por el deterioro de los materiales forestales. Resultaba difícil establecer cuáles eran las reacciones habituales ante tales cambios, que a veces variaban mucho dentro de una misma zona. En algunos casos disminuían determinadas especies forestales mientras que otras seguían siendo abundantes. Cuando surgían problemas para la obtención de materias primas, algunos productores persistían en sus actividades a pesar de la menor rentabilidad de su trabajo, mientras que otros se concentraban en los productos más rentables; y algunos abandonaban del todo las actividades forestales.<sup>38</sup>

vi) Pesca artesanal

14. Como se indicó en el Capítulo 1, los pescadores en pequeña escala -que se estima representan en total entre 12 y 15 millones de personas- y sus familias constituían un importante subgrupo dentro de la población rural pobre. A los países en desarrollo correspondía más de la mitad de las capturas mundiales de peces, el 50 por ciento de las cuales (alrededor de 25 millones de toneladas) eran obtenidas por pescadores artesanales. Se calcula que por cada pescador artesanal había dos o tres personas trabajando en actividades terrestres conexas, incluida la compra de pescado, su elaboración, venta al por mayor y al por menor, y otras tareas diversas. En la mayor parte de las comunidades, las mujeres se encargaban de las actividades realizadas en el litoral, como la elaboración del pescado, la obtención de marisco y, en muchas comunidades, la compraventa inicial de las capturas desembarcadas. Esas actividades permitían a las mujeres ganar algún dinero y encargarse al mismo tiempo del cuidado de los hijos.

---

<sup>37</sup> Banco Mundial (1991).

<sup>38</sup> De Beer y McDermott (1989).

15. Cuando la pesca en gran escala ampliaba el alcance de sus operaciones y utilizaba nuevas tecnologías para extraer cantidades cada vez mayores de recursos, los pescadores artesanales muchas veces no obtenían ningún beneficio económico indirecto de ese proceso. Durante los años setenta y ochenta los gobiernos realizaron programas para mejorar el nivel de la pesca artesanal introduciendo motores fuera de borda, aparejos mecanizados y otros adelantos tecnológicos. En las regiones donde la abundancia de los recursos permitía mayores capturas se registró un aumento de los ingresos de los pescadores artesanos. En otras situaciones en que el nivel de explotación de los recursos era ya elevado o incluso excesivo, los adelantos tecnológicos tan sólo hicieron aumentar las capturas y los ingresos a corto plazo. Al proseguir la expansión de los programas estatales y aumentar la motorización de los buques pesqueros, la mayor actividad de pesca ocasionó un agotamiento de las poblaciones de peces y una reducción de las capturas. Los pescadores artesanales también tuvieron cada vez más dificultades para sufragar los gastos de funcionamiento, que aumentaron al subir los precios del combustible y de las piezas de repuesto. En algunos países, esos efectos se amortiguaron en parte gracias al incremento de los precios reales del pescado.

16. Muchos gobiernos promulgaron leyes para regular la pesca marina y continental. Algunas de las medidas adoptadas fueron la prohibición de la pesca en determinadas zonas y estaciones y la regulación del tamaño de las mallas. En la pesca artesanal rara vez se intentó una contención efectiva de las actividades pesqueras mediante la limitación del número de buques pesqueros y de su capacidad de captura, y es probable que resulte difícil aplicar medidas de este tipo sin unos programas concomitantes que ofrezcan otros puestos de trabajo a las crecientes poblaciones pesqueras.

17. En los últimos años se ha prestado mayor atención a las posibilidades de actualizar y reforzar los regímenes tradicionales de gestión que seguían existiendo en muchas pesquerías continentales y marítimas de bajura. En la laguna Aby de Côte d'Ivoire, las actividades de ordenación de los pescadores locales parecían prometedoras. En el África occidental, había casos en que los jefes de comunidades locales de pescadores asignaban determinados espacios para las redes de boliche. En la República de Corea, se organizaba la recolección de crustáceos y moluscos y de algas en aldeas costeras. En algunas pesquerías en pequeña escala de Sri Lanka, seguían siendo eficaces los sistemas tradicionales que regulaban el acceso a los recursos. También en Benin, Papua Nueva Guinea y las Islas Salomón se daban casos en que los derechos territoriales exclusivos de pesca correspondían a determinados individuos o grupos de pescadores.

vii) El empleo de la mujer en las zonas rurales - Pautas y tendencias

18. Pese a su pérdida de importancia relativa, la agricultura siguió siendo la principal fuente de empleo y medios de vida para las mujeres rurales durante los años ochenta, si bien los empleos no agrícolas fueron en aumento. La mujer participaba en la agricultura sobre todo como mano de obra familiar no remunerada, aunque en muchos países, sobre todo en el África subsahariana, también se dedicaba a actividades agrícolas o de transformación por cuenta propia. Su participación en el trabajo asalariado era también considerable. La limitada información disponible indica que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo seguía unas pautas regionales diferenciadas. En el África subsahariana y en el

Asia oriental y sudoriental, donde las normas culturales no limitaban la participación de la mujer en las labores agrícolas, sus tasas de participación eran elevadas. En otras regiones como el Asia meridional, América Latina y el Cercano Oriente y Norte de Africa, donde las prácticas sociales y culturales prevalecientes limitaban el papel de la mujer en los trabajos sobre el terreno, su participación en la mano de obra agrícola era considerablemente inferior, pero de todos modos significativa.

19. La mujer también desempeñaba una importante función en la ganadería, la pesca y las actividades forestales. En todos los tipos de sistemas de producción pecuaria, las mujeres predominaban en la elaboración de productos lácteos, la cardadura y el hilado de la lana, el tejido de esteras y alfombras y la artesanía de cuero, así como a la comercialización de animales pequeños y productos lácteos elaborados. En la pesca, las mujeres tenían un papel importante en la elaboración y la comercialización. En la silvicultura, las mujeres participaban en el cuidado de los viveros, así como en la recolección de productos forestales, como la leña, alimentos silvestres, forrajes, plantas medicinales y otros productos para el consumo directo o para su elaboración y venta.

20. Al tener más necesidad de obtener ingresos en efectivo, aumentó la participación de las mujeres rurales en el trabajo asalariado dentro de la agricultura y también en las actividades no agrícolas. Era más probable que trabajaran con contratos ocasionales que con contratos permanentes, y generalmente percibían entre un 30 y un 40 por ciento del salario de los hombres.

21. En cuanto a su participación en actividades no agrícolas, solían dedicarse a la producción de artículos de escasa importancia, al comercio y la venta ambulante, al trabajo por contrata en el hogar y a las industrias caseras. Muchas de estas actividades eran a tiempo parcial y requerían poco capital y conocimientos técnicos rudimentarios, pero los ingresos resultantes eran bastante útiles para la supervivencia del hogar. Entre los productores de bidis de la India, por ejemplo, los ingresos de la mujer constituían casi la mitad de la renta familiar.

22. La producción industrial en zonas rurales, especialmente la orientada hacia la exportación (elaboración de alimentos, textiles, confección, etc.), ofrecía nuevas oportunidades de empleo a las mujeres rurales, sobre todo en el Asia sudoriental y América Latina. Pero las condiciones de trabajo en estas actividades tampoco eran satisfactorias. En muchos casos los salarios eran bajos y los movimientos de personal muy frecuentes.

### 3.2 Salarios y empleo

23. A partir de los datos limitados y poco fidedignos de que se disponía no era probable determinar de manera concluyente si la situación de los trabajadores agrícolas había mejorado durante el período que se examina. Los aumentos de salarios a menudo no iban acompañados de una mayor disponibilidad de puestos de trabajo. Así puede verse en un análisis, llevado a cabo expresamente para el presente informe, de los datos sobre salarios y empleo correspondientes a una pequeña muestra de países en desarrollo durante los periodos 1980-85 y 1985-88.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Este análisis se basaba en datos de la OIT.

24. En Asia, la India y Sri Lanka ofrecían un contraste interesante. Los salarios agrícolas aumentaron rápidamente en la India durante 1980-85 y luego disminuyeron durante 1985-88. Sin embargo, el empleo agrícola se mantuvo casi estancado durante 1980-85 pero aumentó moderadamente durante 1985-88. En Sri Lanka, los salarios agrícolas disminuyeron ligeramente durante el primer período y registraron luego un modesto incremento durante el segundo. Los efectos de un descenso de los salarios agrícolas se vieron agravados por una rápida reducción del empleo agrícola durante el primer período, mientras que las repercusiones del aumento de los salarios se vieron potenciadas por un mayor nivel de empleo durante el segundo período.
25. En Africa, Malawi registró una divergencia entre las variaciones de los salarios y del empleo. Los salarios agrícolas disminuyeron lentamente durante 1980-85 y con gran rapidez durante 1985-88. Durante el primer período, el empleo agrícola aumentó lentamente, mientras que durante el segundo período registró una reducción moderada.
26. En América Latina y el Caribe, cabe señalar las experiencias de Costa Rica y del Uruguay. En Costa Rica, a una ligera reducción de los salarios agrícolas durante 1980-85 siguió luego un aumento más que moderado durante 1985-88. Pero el empleo aumentó en ambos períodos, moderadamente durante el primero y con algo más de rapidez durante el segundo. En el Uruguay, una casi total estabilidad de los salarios agrícolas durante el primer período dio luego paso a un ligero descenso durante el segundo. Sin embargo, el empleo aumentó rápidamente durante el primer período y de manera moderada durante el segundo.
27. Es significativo que los cambios en los niveles de salarios y empleo agrícolas variaran dentro de cada región, pero resulta difícil investigar las causas debido a los limitados datos disponibles. Con todo, es posible arrojar alguna luz sobre los factores determinantes de los salarios agrícolas, concretamente sobre los efectos de la población, la tecnología y la infraestructura. Las conclusiones que se resumen a continuación se basan en gran parte en un análisis llevado a cabo para el presente informe con datos de la FAO y de la OIT, complementados con las conclusiones de dos estudios recientes basados en datos de la India.<sup>40</sup> Dentro de cada región, fueron muy dispares los efectos que algunos de estos factores tuvieron en los salarios agrícolas.<sup>41</sup>
28. El aumento de la fuerza de trabajo agrícola dio un fuerte impulso a la baja de los salarios en Fiji y la República de Corea, pero tuvo una repercusión positiva en los salarios en el Pakistán. Los fertilizantes

---

<sup>40</sup> Véanse Evenson (1990), y Walker y Ryan (1990)

<sup>41</sup> Las razones dependen en gran parte del contexto. El crecimiento demográfico puede no afectar a los salarios si al mismo tiempo origina una intensificación de la agricultura. El desarrollo de la infraestructura (por ejemplo, las carreteras) puede tener un efecto positivo en los salarios facilitando el desplazamiento de la mano de obra a zonas donde las remuneraciones son más altas. Los tractores también pueden tener un efecto positivo en los salarios si los problemas creados por la falta de tiempo consiguen superarse mediante una mayor rapidez de las operaciones y se ofrecen nuevas posibilidades para un aprovechamiento más intensivo de la tierra.

tuvieron un efecto positivo en los salarios en Filipinas. El mayor empleo de tractores tuvo repercusiones positivas en Fiji pero efectos ligeramente negativos en Filipinas.

29. En Ghana y Zimbabwe, el aumento de la fuerza de trabajo estuvo acompañada de un incremento de los salarios agrícolas, mientras que en Chipre y Malawi dicho aumento tuvo importantes efectos negativos. Los fertilizantes tuvieron repercusiones positivas en Mauricio y Zimbabwe. El empleo de tractores tuvo consecuencias negativas considerables en Ghana y un efecto positivo en Malawi.

30. El aumento de la fuerza de trabajo también supuso un incremento de los salarios en el Uruguay, pero tuvo efectos bastante negativos en Chile y México. Los fertilizantes tuvieron ciertos efectos negativos en Chile pero algunas repercusiones positivas en Costa Rica y el Uruguay. El empleo de tractores tuvo importantes consecuencias positivas en Honduras pero un ligero efecto negativo en el Uruguay.

31. En la India, el aumento de la fuerza de trabajo tuvo consecuencias negativas para los salarios reales. Tanto la infraestructura como la tecnología contribuyeron al aumento de los salarios. Las carreteras y los mercados tuvieron efectos positivos, al igual que el riego y la disponibilidad de variedades de alto rendimiento. Las variables del capital humano, como la educación, la experiencia y el bienestar nutricional, tuvieron efectos positivos en los salarios, especialmente para los hombres.

32. En resumen, las repercusiones que las medidas de fomento de los insumos, como los fertilizantes y los tractores, tuvieron en los salarios agrícolas no fueron necesariamente negativas. Por el contrario, la expansión del riego y la difusión de las variedades de alto rendimiento redundaron en beneficio de los salarios agrícolas, al igual que el desarrollo de la infraestructura. El crecimiento demográfico no originó necesariamente un descenso de los salarios agrícolas. La educación y la nutrición generalmente contribuyeron a su aumento.

33. Siguió habiendo graves desigualdades en los contratos de trabajo y en las remuneraciones. Los trabajadores ocasionales solían ser más pobres que los trabajadores con contratos a largo plazo. Ello se debía en parte a que los trabajadores ocasionales estaban más expuestos al desempleo, a veces percibían salarios menores, y solían ser más numerosos entre los jóvenes y las mujeres. Los trabajadores ocasionales también estaban más expuestos a la variabilidad de los salarios. Las diferencias de salarios entre los hombres y las mujeres eran el resultado de un complejo conjunto de factores, entre los que figuraban las diferencias en los criterios de los empleadores para determinar la productividad de los hombres y de las mujeres.

### 3.3 Obras públicas rurales

34. Los planes de empleo público fueron muy frecuentes en el Africa subsahariana -en países como Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, Zimbabwe, Cabo Verde y Botswana- durante las hambrunas de los años ochenta. El Programa de Socorro mediante el Trabajo de Botswana era uno de los programas de asistencia para combatir la sequía más conocidos de la región. Este programa, que ofrecía oportunidades de trabajo asalariado a los pobres de zonas rurales, empleaba a

60 000-90 000 personas cada año y permitía reemplazar casi una tercera parte de los ingresos perdidos durante el período de sequía de 1983-85.

35. En el Asia meridional, los planes de empleo asalariado en obras públicas rurales a menudo constituían el núcleo de las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza. El elemento central de la estrategia de la India contra la pobreza, por ejemplo, consistía en un plan de autoempleo denominado Programa de Desarrollo Rural Integrado y en un sistema de empleos asalariados suplementarios en obras públicas, como el Programa Nacional de Empleo Rural. El Plan de Empleo Garantizado en Maharashtra se diferenciaba de muchos planes de empleo público en que garantizaba trabajo a todos los interesados que se registraran en el plazo de 15 días a partir de la demanda de mano de obra. A diferencia de otros programas de obras públicas rurales del Asia meridional y otras partes del mundo en desarrollo, que tenían importantes repercusiones directas sobre el empleo pero sólo durante períodos limitados, el Plan de Empleo Garantizado creaba gran número de trabajos rurales año tras año.

36. Muchos países de América Latina, como Bolivia, Chile y el Perú, utilizaron programas de obras públicas para contrarrestar los descensos temporales en la demanda de mano de obra registrados durante períodos de ajuste estructural o crisis macroeconómicas. En 1983, en el punto crítico de la recesión (con un índice de desempleo en torno al 20 por ciento), el programa de empleo público de Chile facilitó puestos de trabajo a un 13 por ciento de la población activa. Al recuperarse el mercado del trabajo, el programa fue reduciéndose paulatinamente y en 1989 prácticamente ya se había eliminado. En su momento de mayor actividad en 1986, el Programa de Apoyo de Ingreso Temporal (PAIT) del Perú empleó a un 3,5 por ciento de la fuerza de trabajo. En el marco del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, se estableció un organismo gubernamental especial de financiación para encauzar los fondos de los donantes y la ayuda exterior hacia proyectos de infraestructura local elegidos por las distintas comunidades interesadas y ejecutados por contratistas privados.

37. La mayor parte de estos programas solían estar bien dirigidos a los grupos más pobres, incluidas las mujeres. En los programas de empleo público de Chile, dos terceras partes de los participantes en 1986-87 procedían del 20 por ciento más pobre de la población, y la mitad de los beneficiarios eran mujeres. En el PAIT del Perú, tres cuartas partes de los beneficiarios eran mujeres. Por el contrario, el Programa del Fondo Social de Emergencia de Bolivia no tenía una orientación tan precisa como los planes del Perú y de Chile, al parecer porque los trabajadores contratados en Bolivia cobraban salarios de mercado. Menos de la mitad de los trabajadores empleados en los planes del Fondo Social de Emergencia procedían del 40 por ciento más pobre de los hogares bolivianos.<sup>42</sup>

38. Los programas de obras públicas rurales eran útiles de diversas maneras. En primer lugar, porque los pobres obtenían así ingresos suplementarios durante las épocas de escasez o las sequías, y no tenían que vender ganado u otros bienes para sobrevivir. En segundo lugar, estos programas permitían permanecer en las zonas rurales a personas que de otro modo hubiesen tenido que emigrar. De este modo se conservaba el capital físico y humano en el sector rural. En tercer lugar, la mayor parte de las obras públicas rurales creaban y mantenían una infraestructura social,

---

<sup>42</sup> Para un examen más detallado, véase Deolalikar (1990).

como carreteras, obras de riego y bosques, si bien las "filtraciones" de fondos y la "privatización" de los beneficios (en la medida en que esas infraestructuras favorecían sobre todo a los sectores más acomodados) no eran infrecuentes. Por último, los planes autoreguladores que beneficiaban a la población en general, como el Plan de Empleo Garantizado en Maharashtra, fomentaban la solidaridad política entre la población rural pobre.

39. Las experiencias recientes de obras públicas rurales indicaban diversas posibilidades para hacerlas más eficaces. Para un determinado desembolso en obras públicas rurales, son recomendables los salarios bajos y un gran número de beneficiarios si lo que se pretende es reducir al mínimo la pobreza tanto en lo que respecta al número de pobres como a la gravedad de su situación.<sup>43</sup> En vista de la preocupación predominante por aumentar al máximo las posibilidades de empleo, las obras públicas rurales a menudo imponían restricciones a los insumos distintos de la mano de obra. Esas restricciones no eran siempre apropiadas, en especial cuando, además de los salarios percibidos, eran sustanciales los beneficios que los pobres de zonas rurales obtenían con el proyecto en cuestión. Además, las restricciones impuestas a los insumos no laborales también limitaban indebidamente la elección de proyectos viables.

#### 3.4 Legislación laboral

40. En respuesta a iniciativas de los sindicatos y grupos interesados, muchos gobiernos promulgaron leyes para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores rurales. Un ejemplo importante fue la legislación sobre el salario mínimo.<sup>44</sup> Sin embargo, excepto en el caso de los trabajadores de plantaciones, esa legislación rara vez resultó eficaz. Hay indicios de violaciones frecuentes de las normas relativas al salario mínimo. Dichas violaciones consistían no sólo en el pago de salarios mucho más bajos que el mínimo estipulado, sino también en grandes retrasos en los pagos.

41. Dadas las características del trabajo rural, la aplicación de normas sobre el salario mínimo era extremadamente difícil y los mecanismos administrativos en la mayoría de los países no estaban en condiciones de realizar esta tarea. El carácter estacional del empleo, la gran dispersión de los lugares de trabajo y la pobreza desesperada de los trabajadores dificultaban la aplicación de las leyes.

#### 3.5 Formación profesional

42. La necesidad de formación profesional en las zonas rurales, junto con la preocupación por reorientar los programas existentes en este campo, dio origen a algunas nuevas iniciativas en muchos países en desarrollo.

<sup>43</sup> En otras palabras, los aspectos de la pobreza que sean sensibles a las modificaciones en el plano distributivo. Para la base empírica de la sugerencia anterior, véase Ravallion (1990).

<sup>44</sup> El informe de la CMRADR relativo a Tailandia señala la Ley de Seguridad Social de julio de 1990, que contiene amplias disposiciones sobre licencias pagadas de enfermedad, accidentes y maternidad, junto con algunas prestaciones marginales, para los empleados, incluidos los peones asalariados.

Varios informes de la CMRADR (por ejemplo los de Fiji, Jordania, Marruecos, Siria, Turquía, Malí, Senegal y Zimbabwe) indicaron la necesidad de formación profesional y capacitación en las zonas rurales y expusieron algunas medidas innovadoras adoptadas para facilitar el acceso de los jóvenes de zonas rurales, especialmente de las mujeres, a esos programas de capacitación. Varios países prepararon programas de formación profesional para fomentar la utilización de productos forestales no madereros en industrias caseras. Tales programas enseñaban a las poblaciones rurales las nuevas fuentes de ingresos que podían obtenerse de los bosques, despertando de este modo su interés por la protección y la ordenación de los recursos forestales.

43. Como parte del Programa de Desarrollo Rural Integrado de la India, por ejemplo, se emprendió un programa de capacitación denominado "Formación de jóvenes rurales para el autoempleo". Al principio, la capacitación era insuficiente y se limitaba en gran parte a oficios y técnicas tradicionales. Para resolver este problema, se creó un Centro mixto de Capacitación y Tecnología Rural en cada distrito, a fin de fomentar la enseñanza de técnicas útiles, y con el debido apoyo institucional.

CAPITULO 4

MERCADOS, PRECIOS Y ACCESO A INSUMOS, SERVICIOS Y CREDITO

1. A comienzos del decenio de 1980, para muchos gobiernos de países en desarrollo quedó claro que debían cambiar radicalmente las políticas que habían estado aplicando<sup>45</sup>. Las presiones más urgentes en favor del cambio fueron de carácter financiero. Mientras que las subvenciones y los organismos paraestatales eran cada vez más costosos, las ganancias que dejaban los bajos precios de los productos agrícolas eran escasas y disminuían con el tiempo. El posible beneficio resultante de los bajos precios al productor iba a parar a los consumidores en forma de precios bajos o se perdían íntegramente a medida que surgían mercados negros. Los bajos precios oficiales y el exceso de demanda resultante estimularon la aparición de mercados negros, lo que, entre otras cosas, condujo a una pérdida de ingresos para los organismos paraestatales. La impresión de que un reforma mejoraría los resultados hasta entonces decepcionantes de la agricultura, la presión ejercida por los organismos de crédito y la orientación hacia políticas favorables del mercado, tanto internas como externas, fueron otros de los motivos del cambio. Todos ellos dieron como resultado importantes variaciones en las políticas.

4.1 Reforma de las políticas agrícolas

2. Aunque el crecimiento agrícola fue consecuencia de la reforma de las políticas, no está aún claro si ello se debió a un aumento ocasional de la eficacia o a un incremento a largo plazo de la tasa de crecimiento. Sin embargo, las pruebas disponibles no excluyen esta última posibilidad.

3. El proceso de reforma tropezó con diversas dificultades. En algunos casos, la respuesta de los agricultores en relación con la oferta fue desalentadora y en ocasiones la situación de los sectores más pobres de la población empeoró a causa del alza de los precios de los alimentos. En primer lugar, algunas de las dificultades se debieron al modo en que se ejecutó la reforma. Entre estas dificultades se incluyeron problemas de crecimiento a corto plazo, intentos de deliberalización sin una coyuntura macroeconómica estable y problemas derivados tanto de una secuencia incorrecta de la reforma como de su ejecución incompleta<sup>46</sup>. En segundo lugar, dado que en algunos casos se dio más importancia a la necesidad de que los gobiernos redujeran su intervención (a través de la reforma de los precios y de la privatización), hubo una tendencia a pasar por alto el papel positivo o favorable que debía desempeñar el estado para asegurar el acceso de los agricultores a los insumos y al crédito, así como a la infraestructura de transporte y mercado. De modo más general, con frecuencia no se tuvo en cuenta la relación entre los precios de

---

<sup>45</sup> Para un examen pormenorizado de las prevenciones contra la agricultura y la participación de los gobiernos en la comercialización y distribución existentes en las políticas durante el período anterior a la reforma, véase "International Agricultural Adjustment", Séptimo informe parcial, Conferencia de la FAO, 26º período de sesiones, noviembre de 1991, C 91/18.

<sup>46</sup> Véanse, por ejemplo, Thomson (1989), Thomson y Smith (1990) y FAO (1989b).

producción y la inversión. Cuando los precios se fijaban demasiado bajos, los agricultores no invertían. Por el contrario, el apoyo presupuestario del Estado a unos precios de producción altos y la subvención de los insumos tendían a agotar los fondos disponibles para la inversión pública. Un tercer problema con que tropezó el proceso de reforma fue que en algunos casos no se prestó bastante atención a las necesidades de los pobres. Los pequeños propietarios tuvieron dificultades para conseguir el crédito y los insumos que necesitaban para aumentar su producción en respuesta al aumento de los precios. Además, al reducirse las subvenciones a los consumidores y los impuestos sobre las exportaciones, la reforma de los precios redundó a menudo en un aumento del precio de los alimentos que perjudicó a los consumidores netos de los mismos. Dentro de este grupo se incluyeron muchos campesinos pobres, especialmente campesinos sin tierras y pequeños agricultores. Estos grupos, que probablemente se beneficiaron de un empleo de dedicación parcial o exclusiva, recibieron cierta compensación en forma de salarios más altos, pero este ajuste fue lento y limitado.

i) Reforma de los precios

4. La reforma de los precios -definida aquí como la liberación de los precios agrícolas con respecto al control gubernamental- fue muy amplia. Muchos de los países de Africa que sufrieron un ajuste elevaron los precios de algunos cultivos alimentarios básicos o de todos ellos, o suprimieron los controles sobre los mismos, y aumentaron las subvenciones para los fertilizantes. Muchos de ellos devaluaron además su moneda, reduciendo así los impuestos indirectos sobre la agricultura que entrañaba un tipo de cambio sobrevalorado. La tasa media de devaluación no ponderada en 24 países de Africa entre mediados de 1984 y mediados de 1986 se estimó en un 39 por ciento. En los países de América Latina se introdujo también una reforma de los precios acompañada de una depreciación del tipo de cambio, una reducción de los impuestos sobre las exportaciones de productos agrícolas y de la protección de las importaciones de insumos industriales y una disminución proporcional de las subvenciones a los fertilizantes (por ejemplo en Chile y Ecuador). En Asia, un ejemplo muy espectacular de reforma se registró en China, donde el conjunto integrado de reformas incluyó unos precios más altos a los productores agrícolas.

5. Todo lo anterior representó sin duda un cambio importante o, como se dijo en un documento de la FAO sobre la política de fijación de precios, una revolución silenciosa en las políticas alimentarias y agrícolas (FAO, 1987). Pero no todos los países liberalizaron su comercio. Y, en una serie de países, la liberalización fue a menudo lenta o incompleta.

ii) Aumento de la competencia y privatización

6. En todo el mundo en desarrollo se establecieron acuerdos más competitivos en los mercados tanto de insumos como de productos. Algunos países avanzaron con mayor rapidez que otros. En Nigeria, por ejemplo, en 1986 se abolieron las siete juntas de productos básicos existentes. En Malawi no se suprimió el principal organismo paraestatal, pero se redujo su ámbito de actuación y se permitió a los comerciantes privados competir con él. Las juntas de exportación en régimen de monopolio constituyeron uno de los objetivos preferidos, siendo abolidas, por ejemplo, en Marruecos, Turquía, Jamaica, Senegal, Nigeria y Filipinas. El sector privado (incluidas las cooperativas) intensificó también su participación

en la distribución de insumos. Por ejemplo, en Bangladesh la distribución de fertilizantes se cedió al sector privado.

#### 4.2 Insumos, servicios y nueva tecnología

7. Con el crecimiento de la población y las oportunidades con frecuencia limitadas de ampliar la superficie de tierra cultivada, se hizo cada vez más frecuente que los países confiaran en los avances tecnológicos para aumentar el rendimiento y la producción per cápita. Los gobiernos ofrecieron cada vez más incentivos para que los agricultores, especialmente los pequeños propietarios, adoptaran más rápida y ampliamente las innovaciones.

##### i) Subvención de insumos

8. Varios gobiernos ejecutaron programas de subvención de insumos en un intento de anular los efectos negativos de los impuestos sobre la producción. Dado que las innovaciones tecnológicas solieron consistir en variedades de semillas y fertilizantes minerales mejorados, la subvención de insumos y los suministros garantizados por el gobierno se utilizaron también para promover la difusión de tecnología. Además, se consideró que las subvenciones eran un modo práctico de asegurar que los insumos necesarios estuvieran al alcance de los pobres.

9. Como se señaló en informes de la CMRADR por países (por ejemplo Fiji, Filipinas, Nigeria y Brasil), estas políticas sufrieron en general recortes debido a las dificultades presupuestarias y para reducir sus efectos perturbadores sobre los precios. Además, aunque en algunos países contribuyeron a difundir nuevas tecnologías, la dependencia de las subvenciones de insumos originó diversos problemas. En general se pretendió que las subvenciones de insumos fueran temporales, teniendo en cuenta la carga financiera que representaban para los gobiernos. Sin embargo, una vez establecidas las subvenciones, resultó difícil reducirlas a causa de las presiones políticas, aun cuando se hubiera alcanzado el objetivo de una difusión amplia. Además, las políticas gubernamentales de subvencionar los insumos agravaron las desigualdades rurales al favorecer con frecuencia a los que más utilizaban estos insumos, como los grandes agricultores.

10. Experiencias recientes confirmaron que para fomentar la adopción de innovaciones agrícolas y de prácticas mejoradas era necesario hacer algo más que suministrar insumos subvencionados. Por ejemplo, Indonesia, que en 1985 consiguió ser autosuficiente en arroz, estableció no sólo módicas subvenciones para los fertilizantes sino, lo que es más importante, una gran variedad de medidas integradas de apoyo a la agricultura. Una parte considerable de los ingresos gubernamentales, engrosados por los fuertes precios mundiales del petróleo, se destinó a la rehabilitación y ampliación de la infraestructura rural.

11. A diferencia de Indonesia y de muchos otros países de Asia y América Latina, en el Africa subsahariana la adopción de nuevas tecnologías agrícolas estuvo mucho menos generalizada. El crecimiento de la producción agrícola no pudo con frecuencia igualar a las tasas de crecimiento de la población, a menudo altas en esta región. Pese a la amplia distribución y subvención de insumos por el gobierno, la producción agrícola subsahariana en los dos últimos decenios fue decepcionante; en 22 de los 27 países subsaharianos examinados en un estudio se registraron

tasas anuales negativas de crecimiento per cápita de la producción agrícola durante el período 1970-84. Incluso en los casos en que las tasas fueron positivas, no llegaron al 1 por ciento (Drèze y Sen, 1989). La introducción de variedades modernas de trigo y arroz en esta región hizo pocos progresos en comparación con otros países en desarrollo, dado que en buena parte del continente las condiciones no son idóneas para el trigo y la falta de riego limita el cultivo del arroz. En Asia y América Latina, más del 50 por ciento de las tierras agrícolas destinadas al cultivo de trigo y arroz se sembraron con variedades modernas de semillas, frente a sólo un 13 por ciento en el África subsahariana (Lipton y Longhurst, 1989). El lento crecimiento de la producción agrícola en el África subsahariana se debió a diversos factores, entre ellos una coyuntura incierta, una infraestructura débil, especialmente en lo que respecta al riego, a las carreteras y a los servicios de apoyo, falta de variedades de alto rendimiento para algunos de los principales cultivos alimentarios y una ordenación deficiente de la fertilidad del suelo.

12. En diversas partes del mundo se observó una correlación positiva entre la adopción de tecnología y la extensión agraria. Sin embargo, la tasa de rendimiento de la inversión en programas de extensión agraria en América Latina y África no fue uniforme. A menudo estos planes tardaron en surtir efecto. La transferencia de tecnología de los agricultores con los que se había establecido comunicación a otros agricultores fue mucho más lenta de lo previsto. Tampoco se pudo confiar en los agricultores con los que se estableció contacto para que divulgaran prácticas complejas o especializadas<sup>47</sup>.

13. La infraestructura, especialmente el riego, contribuyó de modo decisivo al aumento del rendimiento. El éxito general del cambio técnico en la agricultura dependió en gran medida de la confluencia de una serie de factores. Se reconoció de modo creciente que las nuevas variedades de semillas y fertilizantes no garantizarían el aumento del rendimiento a menos que se suministraran otros insumos tecnológicos, infraestructura e incentivos a los precios. Por ejemplo, en un estudio reciente llevado a cabo en aldeas de Bangladesh se observó que la infraestructura era un factor importante para aumentar los ingresos, especialmente de los pequeños propietarios y asalariados<sup>48</sup>.

#### ii) Investigación y desarrollo agrícolas

14. Además de ayudar a difundir las tecnologías existentes, los gobiernos se ocuparon también de dirigir el desarrollo de nuevas tecnologías. Mientras que los institutos internacionales emprendían investigaciones costosas o complejas que excedían de la capacidad de la mayoría de los centros nacionales, estos últimos se concentraban en investigaciones de importancia inmediata para los productores locales. En la India, uno de los factores que más influyeron en la difusión de variedades de alto rendimiento fue la eficacia de los organismos nacionales y regionales de investigación. Como se señaló en el informe de la CMRADR sobre China, se hicieron esfuerzos para aumentar la capacidad nacional de investigación, por ejemplo estableciendo un gran número de centros de investigación agrícola. China se convirtió en el primer país en

---

<sup>47</sup> Para más detalles, véanse Evenson (1989) y Dejene (1989).

<sup>48</sup> Para más detalles, véase Ahmed y Hossain (1990).

desarrollo productor de arroz híbrido en gran escala, en gran medida gracias a las actividades nacionales de investigación. Sin embargo, las investigaciones relativas al desarrollo de variedades de alto rendimiento de otros cultivos que constituyen alimentos importantes para los pobres, como cereales básicos (por ejemplo sorgo y mijo) o raíces tropicales (por ejemplo batata, yuca y taro) no tuvieron el mismo éxito. Esto fue una desventaja particular para muchas zonas de Africa donde la superficie destinada al cultivo de estos productos era amplia.

iii) Cambio tecnológico y población pobre

15. Los datos existentes indican que los grandes agricultores adoptaron las nuevas tecnologías en mayor medida y con más rapidez que los pequeños agricultores. Estos últimos estuvieron a menudo en desventaja relativa con respecto a los grandes agricultores, por diversos motivos. En particular, el acceso limitado al crédito, el miedo al riesgo y la incertidumbre con respecto a la tenencia de la tierra contribuyeron a que los pequeños agricultores fueran más reacios a participar en la modernización de la agricultura.

16. El cultivo de nuevas variedades de semillas exigió con frecuencia el empleo de más mano de obra en diversas actividades agrícolas. En las regiones donde el riego y la adopción de nuevas variedades permitieron duplicar las cosechas, la utilización de mano de obra aumentó claramente. La adopción de variedades modernas fue beneficiosa allí donde los campesinos sin tierra constituían el grueso de la población pobre, debido al aumento del empleo. Pero, en general, este aumento del empleo no benefició por igual a todos los grupos. Además, la repercusión de las variedades modernas en los salarios recibidos por los jornaleros no fue siempre positiva. Por ejemplo, en algunos países, el aumento del número de arrendatarios que trataron de complementar sus ingresos con trabajos ocasionales tras la introducción de nuevas tecnologías y la consiguiente subida del canon de arrendamiento de la tierra, hizo que bajaran los jornales.

17. En los últimos años se ha prestado más atención a la reducción de las diferencias de ingresos entre las regiones que lograron adoptar variedades modernas y las que no lo lograron. Cuando los precios de los alimentos disminuyeron como resultado de unas tecnologías mejoradas, los pobres resultaron claramente beneficiados en su condición de consumidores. Por el contrario, la menor competitividad de los agricultores en las regiones atrasadas hizo que disminuyera el empleo. En China, Bangladesh, India, Indonesia, Nepal, Filipinas y Tailandia, la emigración de jornaleros agrícolas hacia regiones más favorecidas compensó en parte las diferencias de ingresos entre las regiones. Las políticas de los gobiernos contribuyeron en gran medida a compensar las consecuencias negativas del diferente grado de adopción de las variedades modernas, por ejemplo a través de reformas agrarias y asignación de fondos para la investigación.

18. Hubo un mayor reconocimiento de que las difíciles condiciones en que trabajaban las mujeres de las zonas rurales exigían medidas especiales, particularmente en relación con el acceso a la tierra, el crédito y la extensión agraria. En algunos casos concretos, la repercusión de las nuevas tecnologías en las mujeres fue totalmente negativa. En Gambia, por ejemplo, el intento de introducir una nueva tecnología para el cultivo del arroz (cultivo comercial y alimentario que tradicionalmente estaba a cargo de las mujeres) hizo que aumentaran las actividades

agrícolas familiares sometidas al control masculino y que los hombres desplazaran a las mujeres en el cultivo del arroz.<sup>49</sup>

#### 4.3 Mercados financieros rurales

19. Los grupos más débiles de la población, como las mujeres y los campesinos sin tierras, tuvieron un acceso limitado al crédito con unos costos razonables. Los elevados gastos de tramitación y el riesgo de incumplimiento fueron algunos de los factores que restringieron su acceso al crédito. Se hicieron diversos intentos innovadores para superar estas dificultades.

##### i) Subvención del crédito y planes de garantía

20. Las políticas más extendidas para suministrar crédito rural consistieron en canalizar fondos subvencionados a través de organismos oficiales especializados en crédito agrícola y fomentar la participación de bancos comerciales en la concesión de préstamos rurales a bajo interés. Los elevados gastos de tramitación para el prestamista y el alto riesgo de incumplimiento estimados hicieron necesaria una reducción del costo de los fondos de los bancos comerciales a través de servicios de descuento y/o planes de garantía de los préstamos de los bancos centrales para reducir el riesgo de incumplimiento. Con frecuencia se obligó por ley a los bancos comerciales a destinar una parte especificada de su cartera de préstamos al sector agrícola o a grupos seleccionados de modo más estricto y se establecieron límites superiores para los tipos de interés admisibles.

21. Por diversas razones, la utilización de bancos comerciales como intermediarios dio con frecuencia mejores resultados que el empleo de organismos oficiales de crédito agrícola. Los bancos comerciales solían tener una red de sucursales más amplia y un procedimiento menos centralizado para la adopción de decisiones, y exigían menos documentación, con lo que se reducían los gastos de tramitación tanto para el prestamista como para el prestatario. En Jamaica, Filipinas y Sri Lanka, donde se utilizaron ambos tipos de intermediarios, el volumen de los atrasos sufridos con respecto a préstamos de cuantía similar fue considerablemente más alto en el caso de los organismos oficiales especializados. Las tasas de incumplimiento fueron a menudo muy elevadas. De los 20 millones de dólares EE.UU. desembolsados en el marco del programa de préstamos para cultivos en Jamaica, sólo se recuperó un 6 por ciento. Ello se debió a la falta de supervisión y seguimiento apropiados de los préstamos concedidos. Las altas tasas de incumplimiento hicieron que los programas de crédito se convirtieran en transferencias de ingresos, con graves consecuencias para su viabilidad a largo plazo. Además, los organismos de crédito no llegaron en general a los grupos desfavorecidos, especialmente las mujeres.

22. Los planes ejecutados a través de bancos comerciales tropezaron también con problemas. Con frecuencia, los bancos comerciales demostraron escaso entusiasmo por las garantías de los préstamos, a causa de los costos del procedimiento y de las dudas acerca de la credibilidad de las promesas de los gobiernos de que pagarían las reclamaciones. El resultado fue que se notificaron peticiones de garantías subsidiarias por el 100 por ciento del valor de los préstamos y/o depósitos compensatorios para los

---

<sup>49</sup> Para una exposición detallada, véase Dey (1990).

préstamos garantizados. Aun en los casos en que las garantías fueron dignas de créditos, para asegurar una cuidadosa actuación por parte de los agentes encargados de la selección y de la recaudación de los reembolsos, en algunos planes hubo que concederles bastante margen de riesgo de incumplimiento.

23. Se ha estimado que los gastos administrativos de los préstamos a pequeños agricultores ascendieron al 10-30 por ciento o más de su valor (FAO, 1986). Teniendo en cuenta los elevados costos de los a los grupos más débiles y la imposición de límites para los tipos de interés, con frecuencia la doble ventaja de las garantías y los fondos subvencionados fue insuficiente para hacer atractivos estos créditos. Los bancos comerciales eludieron sus obligaciones a este respecto redefiniendo los préstamos a los sectores no agrícolas, desglosando los préstamos de gran envergadura o simplemente tergiversando la información. En un estudio realizado por el Banco de Tailandia, se estimó que el volumen de los créditos agrícolas concedidos por los bancos tailandeses se había exagerado en un 25 por ciento. Los bancos reaccionaron también cargando a los prestatarios los gastos de tramitación, añadiendo honorarios fijos, exigiendo intereses por adelantado y concediendo préstamos mayores a los pocos propietarios de tierras que pudieron responder a las peticiones de garantías.

24. Los programas para reducir los tipos de interés de los créditos oficiales condujeron a un racionamiento del crédito que a menudo perjudicó a los miembros más pobres de los grupos beneficiarios. Según una estimación, sólo el 5 por ciento de los agricultores en Africa y el 15 por ciento en América Latina y Asia tuvieron acceso al crédito oficial. Por lo general, los que más se beneficiaron fueron unos pocos grandes agricultores, ya que el 80 por ciento del crédito oficial se destinó al 5 por ciento de los prestatarios (González-Vega, 1984).

25. En resumen, los tipos de interés subvencionados fueron probablemente de escasa utilidad y tal vez incluso perjudiciales, tanto por las razones de equidad antes citadas como por las perturbaciones que causaron en el precio de los factores. Cuando se recurrió a la subvención del crédito para compensar otras políticas, como los bajos precios de compra, se amplificaron los efectos negativos en cuanto a la equidad para los que no tuvieron acceso al crédito oficial. Además, el carácter fungible de los créditos redujo su eficacia para compensar las políticas desfavorables en materia de producción. Más recientemente se ha criticado el efecto negativo de los tipos de interés bajos sobre la movilización de los ahorros rurales. Al recurrir a los servicios de redescuento de los bancos centrales, los bancos comerciales descuidaron o desalentaron fuertemente la captación de ahorros rurales. Este problema se examina detenidamente más adelante.

26. Teniendo en cuenta los problemas con que se enfrentaron los tipos de interés subvencionados, la atención se centró sobre todo en otras formas de reducir el costo total del crédito en los mercados financieros rurales, con el objetivo primordial de mejorar los servicios prestados a los grupos más débiles. Se hicieron intentos de reducir tanto los gastos de tramitación como el riesgo de incumplimiento.

ii) Gastos de tramitación

27. Dado que los prestatarios rurales necesitan con frecuencia préstamos pequeños y de breve duración, que se desembolsen rápidamente, los gastos de tramitación son un factor más importante que los tipos de interés en lo que respecta al costo total del préstamo para el prestatario. En un estudio sobre el crédito oficial en el estado de Orissa, en la India, se estimó que los gastos de tramitación para el prestatario representaban el 3 por ciento de la cuantía del préstamo en el caso de los pequeños propietarios y el 0,6 por ciento en el caso de los grandes propietarios. En Bangladesh, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú, los gastos de tramitación para los prestatarios como porcentaje de la cuantía del préstamo oscilaron entre el 4 y el 29 por ciento en el caso de préstamos pequeños y entre el 1 y el 7 por ciento en el caso de los préstamos grandes (FAO, 1986). Como resultado de ello, las peticiones de crédito de los pequeños prestatarios tendieron a ser relativamente poco flexibles en respuesta a las subvenciones de los tipos de interés. Sin embargo, los pequeños prestatarios fueron los principales beneficiarios de las políticas destinadas a reducir los gastos de tramitación de los préstamos.

28. Entre los gastos de tramitación para el prestatario se incluyen los gastos de viaje, el tiempo transcurrido en esperas o visitas repetidas y en cumplimentar formularios complicados, los cargos por conceptos distintos de los intereses y la inflexibilidad en los plazos de reembolso. Las fuentes de crédito extraoficiales resultaban atractivas, pese a cobrar unos tipos de interés más altos, porque no acarreaban tantos gastos complementarios. Los prestamistas de las aldeas estaban más cerca, no exigían documentación, tomaban decisiones inmediatamente y se mostraban flexibles en cuanto a los plazos de reembolso. Por otra parte, la reducción de los gastos de tramitación para el prestatario supuso a menudo un aumento de dichos gastos para el prestamista. Por ejemplo, la apertura de nuevas sucursales rurales o la concentración de más personal para acelerar las decisiones con respecto a los préstamos aumentó el costo de estos últimos.

29. El Badan Kredit Kecamatan (BKK) de Indonesia puso en marcha planes para reducir los gastos de tramitación del crédito oficial, estableciendo oficinas en el 35 por ciento de todas las aldeas, utilizando formularios sencillos y tomando decisiones con rapidez. Un banco comercial privado, el Banco Nacional de Pakistán, instituyó un programa para llevar servicios bancarios a las aldeas por medio de motocicletas. En Nicaragua se elaboró un programa especialmente innovador. Se enviaron a las aldeas bancos ambulantes que utilizaban impresos de solicitud numéricos muy sencillos, los cuales podían ser cumplimentados rápidamente y procesados luego por una computadora central. También se utilizaron computadoras para vigilar los reembolsos y coordinar las necesidades de crédito e insumos. La prorrogación de pequeñas líneas de crédito quinquenales redujo los gastos anuales de solicitud para ambas partes. Al cabo de tres años, el programa había concedido más de 20 000 créditos, a los tipos de interés del mercado, a 8 500 pequeños propietarios, con una tasa de morosidad en el pago de los préstamos del 10 por ciento.

iii) Riesgo de incumplimiento

30. El riesgo de incumplimiento constituye un elemento importante del costo de los préstamos. Aunque ciertos datos indican que los pequeños agricultores suelen cumplir mejor con sus obligaciones que los grandes agricultores, los grupos más pobres de la población, en particular los que carecen de bienes, ofrecen al prestamista menos medios de asegurarse contra este riesgo. Tradicionalmente, el riesgo de incumplimiento se ha reducido al mínimo gracias a la exigencia de una garantía -limitada con frecuencia a la tierra- y al uso de información sobre la solvencia del prestatario.

31. Un medio muy importante para aumentar la disponibilidad de crédito, en particular para las mujeres, consiste en ampliar la variedad de bienes aceptados como garantía. En muchos países, la tierra sólo está registrada a nombre de los miembros masculinos de la familia, mientras que los organismos oficiales de crédito no suelen aceptar como garantía bienes habitualmente controlados por las mujeres, como las joyas. Las casas de empeño, que son discretas, cómodas y flexibles en cuanto a la garantía, constituyen con frecuencia una fuente importante de crédito para las mujeres. En Sri Lanka, el gobierno trató de controlar los tipos de interés aplicados por las casas de empeño a través de registros e impuestos, con el resultado contrario de aumentar dichos tipos. Un organismo oficial de crédito rural, el Banco Popular, reconociendo este hecho, compitió con el sector oficial ofreciendo servicios de empeño.

32. La exigencia de una garantía material valiosa evita la necesidad de evaluar la solvencia del prestatario, pero en el caso de los que carecen de bienes la posibilidad de recurrir a una "garantía social" (por ejemplo la reputación del posible prestatario) puede ser esencial. Se han utilizado diversos sistemas para explotar este conocimiento con objeto de incrementar el acceso al crédito. En Malasia occidental, el Banco Agrícola de Malasia estableció un plan por el que se daba un carácter oficial a la mediación de los comerciantes locales y se trataba de fomentar la competencia. Cooperativas, organizaciones de agricultores y comerciantes privados fueron designados agentes bancarios y se les encargó que seleccionaran a los solicitantes y aseguraran el reembolso de los préstamos para la compra de insumos. La comparación entre estos intermediarios puso de manifiesto que las tasas de reembolso eran más altas en el caso de los comerciantes privados. En la India, los préstamos destinados a la producción se canalizaron a través de los tratantes locales en fertilizantes, con resultados diversos.

33. El crédito concedido a través de comerciantes y cuyo reembolso se vinculó a otras transacciones se benefició también de la facilidad de recaudación. Los reembolsos se sincronizaron con los ingresos de los prestatarios y la evasión se hizo difícil dado que la producción se vendió a través del prestamista. Sin embargo, en ocasiones esta interrelación pudo dar lugar a abusos. Por ejemplo, en el informe de la CMRADR sobre Tailandia se indica que la interrelación entre crédito y comercialización representó una carga real mucho más alta que los tipos de interés del mercado.

34. Los préstamos colectivos se convirtieron en un modo popular de fomentar la utilización de la garantía social. Este tipo de préstamo fue especialmente importante para las mujeres, que solían tener menos bienes y se sentían atraídas por los planes organizados en torno a los grupos dado

que la pertenencia a éstos les ofrecía un apoyo social para aventurarse en la nueva experiencia del préstamo. La característica esencial de estos planes era la formación de grupos de prestatarios con una responsabilidad solidaria colectiva que reducía los gastos de selección para el prestamista. Desde los tiempos en que el Grameen Bank dio los primeros pasos, se han introducido muchas variaciones en este tema básico. También se obtuvieron buenos resultados en el caso del Banco de Desarrollo Agrícola de Panamá, donde en 1985 la tasa media de cumplimiento fue del 12 por ciento para los préstamos colectivos frente al 21 por ciento para los préstamos individuales. El Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas de Tailandia envió empleados a las aldeas para que establecieran y vigilaran grupos de 8 a 15 agricultores. De este modo mantuvo los gastos de administración en un 5 por ciento del valor total de los préstamos, con una tasa de incumplimiento del 3 por ciento, aunque se mostró reacio a incluir entre sus clientes a los grupos más pobres.

35. Los resultados de los préstamos colectivos fueron diversos. Los grupos pequeños y homogéneos de personas sin lazos familiares, que se unieron de modo voluntario (y consiguieron otras ventajas de la cooperación, además del crédito), fueron los que tendieron a funcionar mejor. Hubo problemas para exigir una responsabilidad solidaria conjunta en Ghana y para ejercer una presión colectiva eficaz en Filipinas.

36. La política consistente en aumentar gradualmente la cuantía de préstamos sucesivos permitió a los pobres aumentar su solvencia. El Grameen Bank de Bangladesh utilizó este sistema para consolidar la reputación colectiva, mientras que el BKK de Indonesia lo aplicó a distintos prestamistas que recibieron préstamos iniciales inferiores a 5 dólares EE.UU. La oportunidad de conseguir nuevos préstamos fue un incentivo muy importante para el reembolso. Un estudio realizado en 30 cooperativas de crédito de Honduras indicó que la morosidad en el reembolso estaba estrechamente relacionada con la evaluación por el prestatario de las oportunidades de conseguir préstamos en el futuro.

37. La supervisión directa de los préstamos redujo el riesgo de incumplimiento, pero no siempre fue rentable. De los cuatro programas de crédito para pequeños agricultores que se aplicaron en Jamaica, los atrasos fueron considerablemente inferiores en el único programa supervisado, pero los gastos de administración fueron superiores al 14 por ciento del valor de los préstamos. En Pakistán, el programa consistente en llevar servicios bancarios a las aldeas por medio de motocicletas tuvo unos gastos de supervisión considerables, pero resultó rentable gracias a sus bajísimas tasas de incumplimiento: los gastos totales de los préstamos fueron de un 19 por ciento, frente a un 33 por ciento en el caso de préstamos similares concedidos por el Banco de Desarrollo Agrícola a través de un plan convencional.

iv) Movilización de ahorros

38. Un estudio sobre el ahorro en el sudoeste del Camerún indicó que el 98 por ciento de las mujeres asalariadas y el 82 por ciento de las no asalariadas incluidas en la muestra ahorraban. Además de las asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCA), las instituciones de ahorro más populares eran las "reuniones" periódicas basadas en la familia o grupo étnico, en las que se captaban ahorros del grupo que luego se depositaban en un banco. Los depósitos bancarios de ahorros individuales eran raros, debido a la incomodidad y a las limitaciones relativas a la cuantía mínima

de las imposiciones. En Zimbabwe también eran populares los clubes de ahorro, que contaban con unos 140 000 miembros, especialmente mujeres, y ahorros por valor de más de 2,7 millones de dólares EE.UU. en 1984 (FAO, 1986). Estos clubes utilizaron con frecuencia sus fondos con fines de inversión, como la adquisición de insumos agrícolas.

39. Los intentos de movilizar los ahorros que dieron buenos resultados se basaron en las comodidades que ofrecían los sistemas extraoficiales. Tanto la Ghana State Insurance Corporation como el Syndicate Bank de la India, con su programa de "depósitos minúsculos", envían agentes al mercado para que capten las contribuciones. Debido a la densa red de oficinas, las cuentas postales de depósito habían sido muy populares, movilizando hasta el 4 por ciento del PIB. Sin embargo, su importancia disminuyó en las zonas donde había instituciones que ofrecían crédito a los ahorradores. Los clientes apreciaron esta "reciprocidad", que fomentó tanto el reembolso de los préstamos como el ahorro. Las cooperativas de crédito de Africa y América Latina, cuya capacidad de prestar provenía de los ahorros colectivos, se beneficiaron de la reciprocidad y de la influencia de la presión colectiva. Las cosas empeoraron cuando los gobiernos utilizaron estas instituciones en favor de personas que no pertenecían a ellas, cortando el vínculo entre ahorro y crédito y poniendo fin a la importante ventaja de la presión colectiva.

## CAPITULO 5

### FOMENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS

1. Cada vez se reconoce en mayor medida que el fomento de los recursos humanos no sólo es un fin en sí sino también uno de los métodos más eficaces para combatir la pobreza, dado que el capital humano aumenta la productividad del más abundante y a menudo el único bien que poseen los pobres: la fuerza de trabajo. En el Capítulo 1 se examinaron los últimos progresos realizados en lo que respecta al desarrollo humano, medidos por una serie de indicadores relativos a la educación, la salud y la nutrición. En el presente capítulo este examen se completa con un análisis de los avances conseguidos en el suministro público de servicios básicos para el fomento de los recursos humanos. En las secciones 5.1 a 5.3 se estudian los cambios introducidos en las políticas y programas de los gobiernos en los sectores de la sanidad, educación y extensión agraria, prestando especial atención al acceso de determinados grupos desfavorecidos de campesinos pobres a estos sectores. Teniendo en cuenta que los campesinos pobres no sólo son beneficiarios de los servicios públicos sino también protagonistas del proceso de desarrollo humano, el capítulo concluye con un examen de los últimos esfuerzos realizados por los países para fomentar y apoyar las organizaciones rurales -como cooperativas, asociaciones de trabajadores y organizaciones de mujeres- en que participan los pobres.

#### 5.1 Salud y nutrición

2. Los datos examinados en el Capítulo 1 indican que el estado sanitario y nutricional mejoró considerablemente en los países en desarrollo durante el último decenio, si bien la situación dista aún de ser satisfactoria. No obstante, subsistieron diferencias importantes entre países, entre grupos socioeconómicos, entre zonas urbanas y rurales y entre regiones de los países, dependiendo del grado de desarrollo socioeconómico y de la amplitud de los servicios sociales y sanitarios prestados. Los informes de la CMRADR por países indican que las mejoras se debieron a diversos factores, que variaron según los países. Algunos de estos factores fueron un mayor suministro alimentario y un mejor acceso a los alimentos, incluidos los que se venden en la vía pública, a través de sistemas mejorados de distribución y comunicación, aumento de las asignaciones presupuestarias para el sector sanitario, mayor apoyo a los servicios de atención primaria de la salud y asistencia sanitaria preventiva (como inmunización asistencia prenatal y distribución de cápsulas de vitamina A y tabletas de hierro), empleo de tratamientos curativos eficaces y de bajo costo (por ejemplo, rehidratación oral), mejor selección de programas de nutrición complementaria/subvención de alimentos, mejor higiene ambiental e inocuidad de los alimentos (especialmente agua potable y saneamiento), sensibilización de la población (en particular las mujeres) con respecto a los problemas sanitarios y a la necesidad de buscar un tratamiento temprano, y mayor conocimiento de las necesidades nutricionales y de la dieta apropiada, especialmente para los niños de corta edad.

3. Pese a estos logros, en el Cuadro 5.1 se observa que el acceso a los servicios sanitarios, saneamiento y agua potable limpia en 1985-87 fue en general muy inferior a las necesidades y que hubo diferencias notables entre las zonas rurales y urbanas. Las estimaciones ocultan enormes

variaciones entre países y fuertes diferencias entre regiones rurales y urbanas, dado que se refieren al país mediano de cada región. Por ejemplo, en varios países de bajos ingresos, menos del 20 por ciento de la población rural tuvo acceso a los servicios sanitarios, agua potable y saneamiento, mientras que la población urbana recibió unos servicios satisfactorios, que en algunos casos alcanzaron al 80-100 por ciento de la población<sup>50</sup>. En otros países de bajos ingresos (por ejemplo Tanzania, Viet Nam) y de ingresos medios bajos (por ejemplo Botswana, Costa Rica, Jordania, Mauricio, Tailandia, Túnez, Zimbabue) se consiguieron éxitos notables en los intentos de reducir las diferencias entre zonas rurales y urbanas. Esto indica que cuando se aplican políticas públicas apropiadas es posible reducir tales diferencias cualquiera que sea el nivel de los ingresos.

Cuadro 5.1

Diferencias en el acceso a la sanidad, saneamiento y agua potable entre zonas rurales y urbanas de países en desarrollo en 1985-87<sup>a</sup>

Región	Servicios sanitarios		Saneamiento		Agua potable	
	Zonas rurales %	Zonas urbanas %	Zonas rurales %	Zonas urbanas %	Zonas rurales %	Zonas urbanas %
Africa subsahariana	40	90	14	68,5	22,5	68
Cercano Oriente y África del Norte	65	97,5	16	84	54,0	95
Asia y el Pacífico	62,5	98,0	38	65	36,0	70
América Latina y el Caribe	40	90	16	77	40	85

a El porcentaje de la población que se indica para cada región corresponde al país mediano de dicha región. El cuadro se elaboró para el presente informe a partir de datos del Unicef (1990) y del PNUD (1990).

4. Los datos disponibles indican que en general las subvenciones de la salud pública se distribuyeron bastante equitativamente entre todos los grupos de ingresos, aunque en algunos países se tendió a favorecer a los grupos de ingresos más altos y en otros (por ejemplo Irán, Sri Lanka) a los grupos más pobres. Los gastos en hospitales urbanos tendieron a beneficiar a los grupos de ingresos más altos, mientras que los centros de atención primaria de la salud y las clínicas rurales fueron más eficaces en sus intentos de llegar a los pobres<sup>51</sup>. Datos provenientes de Indonesia<sup>52</sup> indican que los pobres no pudieron compensar con el gasto privado su acceso limitado a los servicios sanitarios públicos.

5. Debido a la crisis de la deuda y a los consiguientes programas de ajuste del decenio de 1980, muchos países en desarrollo sufrieron presiones para que redujeran sus gastos en servicios sociales. Aunque los

<sup>50</sup> Para los datos por países, véanse Unicef (1991) y PNUD (1991).

<sup>51</sup> Para un examen de los datos disponibles, véase Deolalikar (1990).

<sup>52</sup> Brotowasisto *et al* (1988) y Gish *et al* (1988).

datos no permiten sacar conclusiones, muchos países pudieron evitar importantes recortes que habrían afectado seriamente a la salud de los grupos pobres de la población. Por ejemplo, hay pruebas de que el ajuste macroeconómico llevado a cabo en Indonesia entre 1983 y 1988 estuvo acompañado de una disminución de la pobreza, debido en parte a que las políticas aplicadas por el gobierno protegieron a los pobres de los efectos negativos. No obstante, los gastos sanitarios se redujeron casi un 50 por ciento en términos reales durante este período, mientras que los programas de lucha contra enfermedades transmisibles disminuyeron un 75 por ciento, frente a sólo un 23 por ciento en el caso de los hospitales. El programa de lucha contra la tuberculosis se suspendió prácticamente, mientras que las actividades de lucha contra la malaria sufrieron amplios recortes. En un estudio sobre Jamaica se comprobó también que si bien el gasto público en servicios sociales se había reducido considerablemente durante el período de ajuste de 1983-86, había pocas pruebas de que los indicadores sanitarios hubieran sufrido un importante deterioro a corto o medio plazo (en relación con la tendencia secular a largo plazo). La mayor eficiencia y racionalización de las intervenciones sanitarias, así como la sustitución de la asistencia sanitaria pública por la privada, compensaron en parte la reducción del gasto público real en sanidad (Behrman y Deolalikar, 1991).

6. En algunos países se consiguieron reducciones apreciables de los gastos públicos presupuestarios y de distribución de las subvenciones a los alimentos gracias a una selección más estricta de los grupos beneficiarios. Por ejemplo, cuando en la segunda mitad del decenio de 1970 Sri Lanka se orientó hacia un programa de subvención de alimentos más selectivo (que incluía la adopción de cupones para recibir alimentos y la exclusión de casi la mitad de la población del programa), los gastos financieros se redujeron en más de la mitad sin que los pobres se viesen perjudicados. En el Estado de Tamil Nadu, en la India, se ejecutó con mucho éxito un programa integrado de nutrición complementaria que fue sumamente eficaz en función de los costos, gracias a una estricta selección de los beneficiarios según su zona de residencia, edad y necesidades nutricionales. En general, la relación costos-beneficio de los programas de intervención en nutrición infantil mejoró considerablemente cuando dichos programas se combinaron con los sistemas de asistencia sanitaria existentes, una mejor cobertura y un ahorro en gastos fijos de inversión, personal y administración. En México, se introdujeron notables mejoras en la distribución directa de tortillas a 2,6 millones de familias pobres, que recibieron gratuitamente un kilo de tortillas cada día. El aumento de la eficiencia en el programa hizo que los gastos de funcionamiento se redujeran a una cuarta parte. En Venezuela y Colombia se estaba mejorando también la selección de los beneficiarios de asistencia alimentaria. Otro método especialmente eficaz fue la subvención de alimentos poco estimados, dado que benefició directamente a los grupos de bajos ingresos que consumían estos alimentos en una medida mucho mayor que los grupos con ingresos más elevados.

## 5.2 Educación

7. Como se indicó en el Capítulo 1, durante el decenio de 1980 muchos países en desarrollo hicieron progresos espectaculares en cuanto al número de alumnos matriculados en las escuelas primarias. De 1960 a 1986, el gasto público medio en la educación, como porcentaje del PIB, aumentó apreciablemente en todas las regiones en desarrollo, en particular en el Cercano Oriente y Africa del Norte donde esta cifra aumentó del 3,7 al

5,8 por ciento del PIB<sup>53</sup>. Sin embargo, durante buena parte del decenio de 1980, el número de alumnos matriculados en las escuelas primarias aumentó con menos rapidez que la población de niños en edad de asistir a ellas, lo que condujo a una disminución de los años de escolarización previstos. Cuando se registraron descensos en el gasto por alumno, estuvieron sin duda relacionados con la crisis económica más amplia que tuvo lugar en África y América Latina durante el decenio de 1980 y la consiguiente necesidad de muchos países de emprender un ajuste macroeconómico. Las variaciones en el gasto público en educación entre regiones fueron más marcadas en el Cercano Oriente/Africa del Norte, Asia meridional y América Latina y el Caribe, y menos en el Asia oriental y sudoriental.

8. En muchos países no se hicieron al parecer grandes progresos en cuanto a una mayor equidad del gasto público en educación. Los países en desarrollo, en su conjunto, gastaron una cantidad 25 veces superior por alumno en la enseñanza superior que en la enseñanza primaria, aunque el 75 por ciento de la población en edad escolar estaba matriculada en escuelas primarias y el 7 por ciento en escuelas superiores. Los países del Africa anglófono gastaron una cantidad más de 50 veces superior por alumno en la enseñanza superior que en la enseñanza primaria, cuando sólo el 1,2 por ciento de la población en edad escolar estaba matriculada en escuelas superiores. No sólo se benefició del alto volumen del gasto público en enseñanza superior un número relativamente reducido de individuos, sino que además los que se beneficiaron pertenecían a menudo a familias acomodadas. Los datos disponibles indican que, en Indonesia, el 40 por ciento de las personas más pobres sólo recibieron un 7 por ciento de las subvenciones para la enseñanza superior, mientras que el 20 por ciento de las personas más ricas se benefició del 83 por ciento de las subvenciones. Incluso en Malasia, donde las subvenciones para la enseñanza superior se distribuyeron más equitativamente, el 40 por ciento de las personas más pobres recibieron el 10 por ciento de las subvenciones, mientras que el 20 por ciento de las más ricas recibieron el 50 por ciento<sup>54</sup>. No obstante, una tercera parte aproximadamente de los países en desarrollo gastó más del 50 por ciento de sus presupuestos de educación pública en la enseñanza primaria, a la que se asignaron porcentajes excepcionales en unos pocos países, como Sri Lanka (93,5 por ciento), Angola (94,6 por ciento), Jordania (89,9 por ciento), Camerún (77,7 por ciento) y El Salvador (60,3 por ciento)<sup>55</sup>.

9. La proclividad a gastar más en la enseñanza superior que en la primaria fue especialmente significativa si se tiene en cuenta que, según datos recientes, los rendimientos sociales y privados de la educación disminuyen a medida que aumenta el nivel de escolarización. Un resultado de especial importancia de un reciente estudio sobre ocho países en desarrollo fue que la productividad de los agricultores con cuatro años de escolarización era como promedio un 9 por ciento superior que la de quienes no habían asistido a la escuela. Un estudio más detallado sobre Malasia, Tailandia y la República de Corea indicó que un año de escolarización iba asociado con un incremento neto de la producción

<sup>53</sup> PNUD (1990).

<sup>54</sup> Para más detalles véase Banco Mundial (1986).

<sup>55</sup> PNUD (1991).

agrícola del 5,1, 2,8 y 2,3 por ciento respectivamente<sup>56</sup>. Sin embargo, esto no significa necesariamente que la inversión en enseñanza superior en los países en desarrollo sea un uso incorrecto de los recursos. En general, en los planes de estudio de la escuelas rurales los temas académicos no se integraron con la capacitación técnica en agricultura y ordenación del medio ambiente, ni tuvieron suficientemente en cuenta los valores y prioridades de las comunidades. No obstante, en algunos países se registraron novedades positivas. Por ejemplo, en Perú se intensificó la sensibilización de las comunidades rurales hacia las preocupaciones ambientales y las prácticas agroforestales a través de un programa escolar sobre ecología y comunidad rural.

10. En muchos de los informes por países de la CMRADR se señalaron intentos de reducir las diferencias entre los niveles educativos alcanzados por hombres y mujeres. Se reconoció cada vez más que la educación de las mujeres era una variable importante para reducir la mortalidad de los niños de pecho y de corta edad, mejorar el estado nutricional y de salud de los niños y contribuir al descenso de la fertilidad. Datos provenientes del Africa subsahariana indican también que el aumento de la productividad agrícola derivado de la educación fue mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres. (Banco Mundial, 1988). En varios países (por ejemplo, Fiji, Marruecos, Siria, Malí, Senegal, Tanzania) se consiguió mejorar tanto la eficiencia como la equidad concediendo mayor prioridad a la escolarización de las mujeres al asignar recursos públicos. El problema siguió siendo importante, aun cuando muchos países experimentaron nuevos métodos para fomentar la asistencia de las niñas a la escuela y su permanencia en ella, como crear escuelas de capacitación para profesoras en zonas rurales de Tanzania, establecer cursos nocturnos para niñas en la India o conceder becas a niñas en Guatemala y Bangladesh. Los informes de la CMRADR sobre algunos países (por ejemplo, Fiji, Jordania, Marruecos, Siria, Turquía, Malí, Senegal, Zimbabue) indican también que se dio más importancia a la capacitación y formación profesional de jóvenes de zonas rurales, especialmente mujeres.

### 5.3 Extensión agraria

11. Un estudio realizado por la FAO en 1988-89 sobre sistemas de extensión agraria indica que la mitad de todas las organizaciones de este sector en los países en desarrollo se establecieron o reorganizaron después de 1970, y la mitad de éstas en el último decenio. Una comparación con un estudio similar realizado en 1980 revela un importante aumento del personal de extensión agraria en los países en desarrollo durante el decenio de 1980. En el momento del estudio de 1988-89, el número de miembros del personal profesional/técnico de extensión agraria ascendía a 500 474 en 92 países en desarrollo. Más del 70 por ciento de estas personas trabajaban en la región de Asia y el Pacífico.

12. Entre 1980 y 1988, los gastos en extensión agraria como porcentaje del PIB agrícola disminuyeron, especialmente en Africa donde la cifra se redujo de un 1,17 por ciento en 1980 a un 0,98 por ciento en 1988 (Cuadro 5.2). Por consiguiente, en el decenio de 1980 el gasto medio por extensionista descendió en los países en desarrollo al tiempo que proliferaban las organizaciones de extensión agraria. La tendencia descendente del gasto público real en extensión agraria fue

---

<sup>56</sup> Jamison y Lau (1982).

particularmente grave en Africa. Teniendo en cuenta que el número de extensionistas no disminuyó (y de hecho aumentó en muchos países), la reducción del gasto afectó en gran medida a partidas presupuestarias ordinarias distintas de los sueldos, como transporte y combustible, que eran esenciales para la movilidad y eficacia del personal de extensión. Como en el caso de la educación, el descenso del gasto público en extensión agraria fue atribuible en gran medida a la crisis económica general y a la consiguiente necesidad de un ajuste durante el decenio de 1980.

13. En este decenio aumentó la variedad de enfoques aplicados a la extensión agraria al tiempo que se comprobaban y perfeccionaban métodos nuevos. Entre éstos se incluyeron la extensión agraria general, el método de la especialización por productos, el sistema de capacitación y visitas, el enfoque de la participación, el fomento de sistemas de cultivo, el método de los proyectos, el reparto de los gastos y las actividades de extensión organizadas por escuelas superiores y universidades de agronomía. Estos enfoques no se excluían entre sí y en muchos países se combinaron. La rentabilidad de los programas de extensión agraria dependió en gran medida del método aplicado. Sistemas que requerían la intervención de un gran número de agricultores, como el enfoque general, el basado en la participación y el sistema de capacitación y visitas, tenían un menor costo por agricultor y por consiguiente una relación costos-beneficio más baja. Aquéllos en los que la relación agente/agricultor era alta, como los basados en proyectos y productos especializados, tenían un costo por agricultor más elevado y una relación costos-beneficios más alta. Las relaciones costos-beneficio de determinados criterios aplicados en ciertas zonas (y por consiguiente no representativos de los países en su totalidad) oscilaron entre 1:1 en Rwanda y 1:32 en Filipinas (Contado, 1990).

14. Los datos disponibles indican que con frecuencia los sistemas de extensión agraria no fueron tan eficaces para los pequeños propietarios y las mujeres como para los grandes agricultores y los hombres. Las consecuencias negativas para las mujeres fueron especialmente notables en Africa, donde el trabajo femenino tiene una importancia esencial para la producción de cultivos alimentarios y comerciales y la elaboración, almacenamiento y comercialización de alimentos. Una encuesta realizada en 1987 entre 565 mujeres de zonas rurales de Kenya, Malawi, Sierra Leona, Zambia y Zimbabwe reveló que las agricultoras se sentían desatendidas por el personal de campo dedicado a la extensión agraria, que las consideraba mujeres de agricultores y no agricultoras por derecho propio. Las agricultoras encuestadas pensaban que si los extensionistas fuesen mujeres comprenderían mejor sus problemas y se comunicarían más eficazmente con ellas (FAO, 1988).

Cuadro 5.2

Gastos en extensión agraria como porcentaje  
del producto interno bruto agrícola a/

	Africa	Asia y el Pacífico	América Latina	Cercano Oriente	América del Norte	Europa
1980	1,17	0,48	1,22	sin datos	0,39	0,44
1985	0,98	0,68	0,90	0,96	0,41	0,47
1988	0,98	0,56	1,40	1,00	sin datos	sin datos
Promedio	1,04	0,57	1,17	0,98	0,40	0,45
N =	20	13	13	7	1	3

a/ Para los cálculos de 1988 se utilizaron datos sobre el gasto en extensión agraria de 1988 y sobre el PIB agrícola de 1987, dado que cuando se completó el análisis no se disponía de datos sobre el PIB agrícola de 1988. Los porcentajes que figuran en el cuadro son promedios no ponderados. Los datos sobre Europa y América del Norte se incluyen a título comparativo.

Fuente: Adaptado de Swanson et al, en FAO (1990b).

15. Las mujeres sólo constituyeron el 11,1 por ciento del personal de extensión agraria en Africa, el 14,5 por ciento en América Latina, el 19,5 por ciento en el Cercano Oriente y el 17 por ciento en Asia. Tal vez fue más significativa la representación generalmente baja de las mujeres entre el personal de campo dedicado a la extensión agraria en los países en desarrollo: el 7 por ciento en Africa, el 14 por ciento en América Latina, el 9 por ciento en el Cercano Oriente y el 14,5 por ciento en Asia. En Africa, la baja proporción de mujeres entre los extensionistas contrasta con el conjunto de la población rural, donde había más mujeres que hombres<sup>57</sup>. Por ejemplo, en las zonas rurales de Sierra Leona, donde sólo había 85 hombres por cada 100 mujeres, éstas únicamente representaban el 3,5 por ciento del personal de extensión agraria (FAO, 1988).

16. En los informes de la CMRADR sobre diversos países se reflejó un creciente consenso acerca del hecho de que los servicios de extensión agraria podrían atender mejor a las agricultoras trabajando con grupos de mujeres. Se consideró que de este modo se reducirían los problemas culturales de comunicación interpersonal entre los extensionistas masculinos y las agricultoras. Las organizaciones de extensión agraria de Burkina Faso trabajaron a menudo con grupos de mujeres. En varios proyectos de desarrollo agrícola para Nigeria se crearon grupos de mujeres o se utilizaron grupos ya existentes para llegar a las campesinas a través del método de capacitación y visitas. En la India, se ejecutaron planes experimentales en los que se utilizaron "agentes de información" femeninos para organizar grupos de mujeres que se reunían periódicamente con extensionistas masculinos. En Indonesia se establecieron más de 8 000 grupos como parte del sistema de extensión agraria.

17. Los servicios de extensión agraria han incluido tradicionalmente la divulgación de prácticas mejoradas de cultivo, nuevas técnicas, tecnología

<sup>57</sup> Esto se debe a que los hombres emigran a las zonas urbanas en busca de mejores trabajos.

de alto rendimiento y, en menor medida, asistencia para la comercialización, suministro de insumos agrícolas y gestión de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, más recientemente algunos países han utilizado sus sistemas de extensión agraria para divulgar información sobre otros aspectos más amplios del desarrollo rural, entre ellos la educación demográfica, administración del hogar, producción hortícola, nutrición infantil, almacenamiento de grano en el hogar, silvicultura comunitaria, acuicultura en estanques y sanidad animal. Si bien este concepto de servicios rurales integrados ha suscitado interés en los últimos años, su aplicación a los sistemas nacionales de extensión agraria ha sido limitada.

18. Cada vez se consideró más importante para el éxito de los programas de extensión la participación activa de los agricultores en su elaboración y en sus actividades. La participación de las comunidades locales contribuyó a garantizar que el contenido de los programas se ajustara a las necesidades e intereses de los agricultores y aumentó el grado de adopción de nuevas técnicas y prácticas. Además, en ocasiones la participación de los agricultores incluyó un reparto de los gastos, con lo que se redujo el costo público de los programas de extensión.

19. Entre los programas de extensión agraria que incluyeron la participación comunitaria figuraron los proyectos de promoción para pequeños agricultores en Nepal y Bangladesh, el movimiento Sarvodaya Shramada en Sri Lanka, el proyecto Puebla en México, el proyecto de educación básica en aldeas de Guatemala y las brigadas locales en la República Popular de China. En los informes por países de la CMRADR para Malí, Malasia, Indonesia y Sudán se ofrecieron otros ejemplos de participación comunitaria. No obstante, la mayoría de los programas de extensión agraria ejecutados en los países en desarrollo siguieron estando dirigidos desde arriba. La participación de los agricultores en la elaboración de programas y en la planificación de la extensión no fue una práctica habitual en la mayoría de las organizaciones. Incluso al nivel de las aldeas, el 45 por ciento de las organizaciones de extensión agraria en Africa, el 46 por ciento en América Latina y el Caribe, el 60 por ciento en Asia y el 87 por ciento en el Cercano Oriente no tuvieron un cauce oficial para que los agricultores hicieran sus aportaciones (Swanson et al, 1990).

#### 5.4 Participación popular a través de las organizaciones rurales

20. En el decenio de 1980, el desarrollo rural se caracterizó por la expansión de las organizaciones rurales y las iniciativas de base, así como por el creciente interés de los gobiernos por los métodos de desarrollo basados en la participación de sectores desfavorecidos de la población rural en la formulación y ejecución de políticas y programas que afectaban a su bienestar<sup>58</sup>. Esto se reflejó, por ejemplo, en la Carta africana de participación popular en el desarrollo y la transformación, que fue aprobada por la Conferencia internacional sobre participación popular en el proceso de recuperación y desarrollo en Africa, patrocinada por la CEPA en 1990. En los informes de la CMRADR sobre varios países

<sup>58</sup> La presente sección complementa el examen de la participación popular que se ofrece en "El ajuste agrícola internacional", séptimo informe parcial, Conferencia de la FAO, 26º período de sesiones, noviembre de 1991, C 91/18.

(Burkina Faso, Burundi, Marruecos, Perú y Filipinas) se puso de relieve la importancia de la participación en sus estrategias globales de desarrollo. Otros países (Etiopía, Kenya, Tanzania y Zimbabwe) señalaron que el fortalecimiento de la participación popular constituye un objetivo concreto de sus planes nacionales de desarrollo.

21. Se reconoció de modo creciente que las organizaciones locales de autoayuda de diversos tipos y formas (cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones y sindicatos de trabajadores rurales, grupos extraoficiales y consejos de aldea) desempeñan una función esencial como vehículos que facilitan la participación de la población rural, especialmente los campesinos pobres, en el proceso de desarrollo. La mayor importancia concedida a las iniciativas locales y a los métodos de desarrollo basados en la participación se manifestó en el aumento del apoyo oficial a dichas organizaciones rurales. Los informes de la CMRADR sobre determinados países (Benin, la República Islámica del Irán, Malasia, Filipinas, Jamaica y Honduras, por ejemplo) indicaron que este apoyo asumió diversas formas, entre ellas medidas legislativas, capacitación, crédito y, en algunos casos, cese de la intervención directa del gobierno en el funcionamiento de las organizaciones rurales. En algunos países sometidos a un ajuste estructural, la menor intervención del gobierno vino impuesta en parte por las dificultades financieras.

22. Las cooperativas agrícolas siguieron siendo la forma más común de organización rural de productores/servicios. A finales del decenio de 1980, había en los países en desarrollo unas 175 000 cooperativas agrícolas, con más de 30 millones de miembros, afiliadas a la Alianza Cooperativa Internacional. En Camerún, Ghana, Nigeria y Togo las cooperativas lograron estimular la producción de los cultivos y aumentar el empleo de nuevo equipo agrícola. En América Latina, las cooperativas brasileñas comercializaron el 83 por ciento de todo el trigo y el 68 por ciento de toda la leche producidos en el país. En Colombia, en 1985 las cooperativas de pequeños agricultores comercializaron el 35 por ciento de la leche fresca y el 6 por ciento de las exportaciones totales de café. En Indonesia, el 97 por ciento de los cultivos de cereales se comercializaron a través de cooperativas, en la India el 27 por ciento y en Filipinas el 15 por ciento. Durante el decenio de 1980, las cooperativas de productos lácteos y azúcar acapararon una parte importante del mercado en la India y proporcionaron beneficios a millones de pequeños agricultores. En Kenya, las cooperativas dedicadas a la comercialización del café siguieron ofreciendo rendimientos considerables a sus miembros, y en América Latina proliferaron las cooperativas de servicios a los agricultores. El crecimiento económico de la República de Corea en el decenio de 1980 se debió en buena parte a las cooperativas existentes en los sectores de la agricultura, ganadería, pesca y de crédito. Según el informe de la CMRADR sobre la República Islámica del Irán, unos 80 000 hogares se organizaron como cooperativas de producción Moshaa. Se les asignaron en total unas 657 000 ha, así como pozos, bombas, tractores y otra maquinaria. Las cooperativas rurales, con un total de 3,9 millones de participantes en 1984, emprendieron diversas actividades, entre ellas la distribución de productos petrolíferos, insumos agrícolas y productos alimenticios racionados, la comercialización de productos agrícolas y el suministro de crédito.

23. Los informes de la CMRADR por países indicaron que en los últimos años se había avanzado notablemente en la descentralización de las estructuras cooperativas y había disminuido la participación de los

gobiernos en su administración. Por ejemplo, en Burkina Faso, Burundi, Etiopía, Senegal y Tanzania, los gobiernos intensificaron las políticas y medidas legislativas en favor de las cooperativas dirigidas por grupos rurales o por representantes elegidos por ellos. En algunos países (por ejemplo Lao) entre las modificaciones se incluyó también la reestructuración, e incluso la disolución, de algunas cooperativas.

24. En Africa, el movimiento de cooperativas de crédito realizó progresos especialmente impresionantes, movilizandoo ahorros y capital internos con fines de inversión. En 1979, funcionaban en 25 países de Africa más de 5 100 cooperativas de crédito/ahorro de este tipo (sobre todo en las zonas rurales), que prestaban servicios a más de 2,3 millones de cooperativistas y movilizaban ahorros de éstos por un valor de más de 540 millones de dólares EE.UU.

25. Las organizaciones de trabajadores rurales adquirieron también una creciente importancia en muchas zonas en desarrollo. En enero de 1990, 29 países (14 de los cuales eran países en desarrollo) habían ratificado el convenio 141 de la OIT, por el que se reconoce el derecho de libre asociación de las organizaciones voluntarias e independientes de trabajadores y se apoyan sus actividades socioeconómicas. En algunos países (por ejemplo Bolivia, Brasil, India y Kenya) se avanzó en el fortalecimiento de las organizaciones de asalariados de fincas y plantaciones y se hicieron esfuerzos para mejorar la educación de los trabajadores. En varios países, los sindicatos de trabajadores rurales ampliaron su base para incluir a los pequeños propietarios y campesinos sin tierras. En muchos casos, las organizaciones de trabajadores rurales (por ejemplo el Sindicato General de Trabajadores Agrícolas de Ghana) colaboraron estrechamente con los gobiernos, si bien en ocasiones se movilizaron en defensa de la reforma agraria y de mejores servicios rurales.

26. Los datos existentes indican que las organizaciones rurales oficiales fueron menos eficaces para suministrar bienes y servicios a los grupos rurales más desfavorecidos, y que estos grupos rara vez desempeñaron una función importante en los procesos de administración y toma de decisiones dentro de dichas organizaciones. En algunos casos, fueron más eficaces proyectos extraoficiales que trabajaban con grupos reducidos y socialmente homogéneos de pobres (por ejemplo los clubes de ahorro en Zimbabwe, los grupos del Grameen Bank en Bangladesh y los grupos de pequeños agricultores en Nepal).

27. Las ONG locales y regionales contribuyeron cada vez más a estimular y apoyar las iniciativas de este tipo. En el último decenio, las ONG internacionales aumentaron también su aportación a estas actividades. Los mecanismos de colaboración de las ONG, por ejemplo las organizaciones o redes marco adquirieron mayor importancia como canales para el intercambio de información, capacitación de dirigentes de organizaciones populares y fomento de la cooperación entre gobiernos y organismos donantes en cuestiones relativas a las políticas. En informes de la CMRADR sobre diversos países (por ejemplo, Filipinas) se tomó nota de los esfuerzos para intensificar la colaboración entre los gobiernos y las ONG.

28. Los datos existentes indican que las mujeres constituyeron una proporción muy pequeña del número total de miembros de las cooperativas agrícolas. Sin embargo, los grupos de mujeres adquirieron mayor importancia en los últimos años como vehículos para promover la

participación femenina en el desarrollo rural. En Tanzania, el número de grupos de mujeres organizados por el Departamento de Desarrollo Comunitario pasó de 478 a 1 803 entre 1979 y 1989. En Rwanda, se facilitó capacitación en técnicas modernas a grupos de mujeres dedicados a la agricultura, mientras que grupos dedicados a la artesanía recibieron ayuda para comercializar sus productos. En Senegal, en 1987 se estableció una federación nacional de grupos de mujeres, reconocidos oficialmente por el gobierno. A finales de 1990, la federación abarcaba 3 614 grupos. En Siria, el número de mujeres que formaban parte de cooperativas agrícolas pasó de algo más de 25 000 en 1985 a más de 34 000 en 1988, cifra que representaba el 6 por ciento aproximadamente del número total de cooperativistas.

29. Un ámbito en el que surgieron numerosas iniciativas populares fue el de la ordenación sostenible de los recursos naturales, como agua, suelos, pesca y bosques. Por ejemplo, se introdujeron importantes mejoras en relación con asociaciones de usuarios de agua, con lo que se consiguió que los sistemas de riego respondieran mejor a las necesidades de los agricultores. En el Capítulo 6 se examinan más detenidamente estas cuestiones y otras afines.

CAPITULO 6

EL MEDIO AMBIENTE, LA POLITICA PUBLICA Y LA POBREZA

1. Los años ochenta fueron testigos del reconocimiento internacional cada vez más extendido de la amenaza que la degradación del medio ambiente supone para el desarrollo rural y agrícola sostenibles. En la Sección 6.1 se analizan algunos de los nexos entre el medio ambiente y la pobreza que inquietan cada vez más a los Gobiernos. En la Sección 6.2 se exponen pruebas recogidas recientemente del agotamiento de los recursos y de la degradación del medio ambiente. En la Sección 6.3 se analiza la función de las políticas públicas en lo tocante a influir en la utilización de los recursos naturales y sus relaciones mutuas con la pobreza rural. Dicha Sección consta de un examen de las políticas económicas; la productividad agrícola, la degradación de las tierras y la pobreza; las relaciones entre la población, el aprovechamiento de los recursos y la pobreza; los derechos de propiedad de las tierras y la importancia de fomentar la participación de los pobres rurales en el desarrollo rural y agrícola sostenibles.

6.1 Los nexos entre el medio ambiente y la pobreza

2. Generalmente, se considera que la pobreza rural no sólo es causa sino también consecuencia de la degradación del medio ambiente en la mayoría de los países en desarrollo. Ahora bien, esa relación es compleja y aunque en los últimos años se dieron muchos casos de pobres que explotaron en demasía y degradaron irreversiblemente sus recursos naturales esenciales, también hubo formas de ganarse el sustento los pobres con certeza inocuas ambientalmente y a menudo innovadoras. Las opciones técnicas al alcance de los pobres variaron según habitasen en zonas agroecológicas marginales o con abundantes recursos y dependieron de la suficiencia de la infraestructura material y social. Aún en las zonas marginales, la variedad de las reacciones ante tensiones a largo plazo -como la presión del aumento demográfico sobre recursos naturales limitados o en curso de agotamiento- y ante conmociones inesperadas -p.ej. sequías- puso de manifiesto la complejidad de sus estrategias de supervivencia, que difirieron según los diferentes grupos de pobres -los carentes de tierras, los pequeños propietarios, los pastores o los pescadores- y, dentro de ellos, según se tratase de los hombres o de las mujeres. Así, en proporción a su posibilidad de acceso a los bienes privados y comunes, y conforme a sus competencias especializadas y situación socioeconómica, los pobres rurales podían: i) diversificar y/o intensificar sus regímenes de cultivo; ii) combinar los empleos agrícolas con empleos no agrícolas; iii) emigrar, ya fuese permanente o temporalmente; o iv) recurrir a la asistencia mutua entre grupos cuyos miembros estaban emparentados, o bien conjugar varias de estas estrategias. Ahora bien, la efectividad de esas opciones dependió del entorno político e institucional en que actuasen las familias rurales pobres.

3. Cada vez se advirtió más claramente que los pobres rurales no eran los únicos causantes de la degradación del medio ambiente, pues a menudo otras personas ocasionaban degradaciones graves y a veces irreversibles, por ejemplo al utilizar productos químicos agrícolas en cantidades excesivas o descuidadamente, mediante el agua de regadío y la maquinaria o explotando en demasía los bosques y las poblaciones de peces. Esas

experiencias diversas pusieron de manifiesto el papel esencial, en lo tocante a influir en la distribución y aprovechamiento de los recursos naturales, de las políticas públicas, ante las cuales reaccionaron los pobres y los no pobres de modo distinto y cuyos resultados no condujeron siempre forzosamente a una degradación del medio ambiente e indujo, en algunos casos, pueden haber disminuido la presión sobre los recursos naturales y haber aumentado los beneficios que imponían para los pobres.

#### 6.2 Las tendencias de la degradación de los recursos naturales y el medio ambiente

4. En esta sección se analizarán las tendencias recientes de la ordenación de los suelos, la cobertura forestal y los recursos hídricos de los países en desarrollo, con objeto de esbozar las bases del análisis de las políticas generales que llevaremos a cabo en la Sección 6.3.

##### i) La degradación de los suelos

5. La degradación de los suelos fue un problema cada vez más inquietante en muchos países en desarrollo<sup>59</sup>. La erosión preocupó especialmente en las zonas ecológicamente vulnerables, como los ecosistemas himalayo-tibetano y andino y en partes extensas de Africa. Los cálculos a escala planetaria dan una pérdida anual de 5-7 millones de ha de terrenos agrícolas por erosión de los suelos y de 1-5 millones ha más a causa de la saturación hídrica, la salinización y la alcalinización. Según cálculos aproximados de las consecuencias de la degradación de los suelos en la producción agrícola, se perdieron 9 millones de toneladas de grano al año por la erosión de los suelos; 2 millones de toneladas por la degradación debida a la quema de estiércol de bovinos y residuos de cosechas, el cultivo itinerante y la compactación ocasionada por el empleo de maquinaria pesada; por último, un millón de toneladas por el encharcamiento de los terrenos y la salinización de las tierras de regadío (FAO, 1991b). Aunque no se dispone de datos seguros al respecto, los pastizales, especialmente los de Africa, también padecieron un grave agotamiento de nutrientes y perdieron capacidad de regeneración.

6. Aunque se tomó conciencia de que la degradación de los suelos era un problema general, fueron escasos los datos cuantitativos fidedignos de la mayoría de los países en desarrollo sobre la situación, el ritmo y el peligro de degradación de los suelos, así como acerca de sus causas y consecuencias económicas y sociales<sup>60</sup>. La magnitud y generalización del problema se pone de manifiesto atendiendo a datos recientes de América Latina, según los cuales cerca del 14 por ciento de las tierras cultivables estaban degradando los terrenos. Los problemas principales

---

<sup>59</sup> La degradación del suelo se debe: (a) la erosión eólica y la ocasionada por las aguas; (b) el deterioro químico (en especial la pérdida de nutrientes, la salinización y la acidificación), y (c) el deterioro material (fundamentalmente su compactación, impermeabilización y encostramiento y la saturación hídrica).

<sup>60</sup> Frente a este problema, en 1986 se lanzó una importante iniciativa internacional consistente en crear una Base mundial de datos numéricos sobre los suelos y terrenos (SOTER) con miras a disponer de datos fidedignos basados en métodos y nociones uniformes para la concepción de políticas y la planificación nacionales regionales.

consistían en la erosión por el agua y en la disminución de los nutrientes, a los que cabía achacar, respectivamente, cerca del 50 por ciento y de una tercera parte de la degradación de los suelos<sup>61</sup>. Según un estudio encargado por la FAO (Stoorvogel y Smaling, 1990), era gravísimo el agotamiento de los elementos nutrientes del terreno en las tierras cultivables de los países del África subsahariana<sup>62</sup>. La situación varió considerablemente según los distintos países, y los porcentajes más elevados se dieron en el África oriental, en tanto que el África occidental tuvo porcentajes de moderados a elevados, y el África central y la región del Sahel porcentajes moderados a bajos. Según un estudio monográfico llevado a cabo en Malí, el costo de sustitución de los nutrientes del terreno por fertilizantes importados ascendía al 40 por ciento de los ingresos netos de los granjeros.

7. En los informes por países a la CMRADR figuraban informaciones complementarias: Madagascar comunicó que había tenido una pérdida anual de cerca de 680 kg de tierras por ha de terrenos cultivables a causa de la erosión hídrica, mientras que Níger afirmó que el viento erosionaba en el país los suelos de greda arenosa en que se cultivaba mijo, sorgo y judías de vaca a un ritmo anual de 7 a 10 toneladas ha. Según un estudio efectuado en 34,5 millones de ha del Chile continental (el 46 por ciento del total de las tierras cultivables), 2,4 millones de ha padecían una erosión gravísima; 9,2 millones de ha, erosión grave; 15,5 millones de ha, erosión moderada y 7,4 millones de ha, erosión ligera. Cerca del 42 por ciento de las tierras de Costa Rica mostraban señales de erosión de los suelos: el 24 por ciento, de ligera a moderada, el 15 por ciento, grave y el 3 por ciento habían sido totalmente destruidas. El Salvador comunicó una pérdida anual por erosión de cerca de 13 toneladas de tierra vegetal por ha en las zonas más degradadas. En Filipinas, Comoras y Honduras se atribuyó la erosión al encharcamiento de las tierras cultivadas, y en Níger, Rwanda y Tanzania al exceso de aprovechamiento de los pastos, la disminución de los períodos de barbecho y la tala incontrolada. El Paraguay atribuyó la disminución de la productividad del suelo a prácticas de monocultivo y a la compactación y erosión ocasionadas por la labranza mecanizada de los campos.

8. Varios países (Barbados, Brasil, Cuba, Jamaica, Uruguay, Rwanda y el Senegal) lanzaron programas nacionales de conservación de los suelos o establecieron nuevas normas para incitar a los agricultores a adoptar técnicas antierosivas. Chile e Indonesia informaron que habían realizado investigaciones sobre tecnologías de producción idóneas para las zonas frágiles cultivadas por campesinos dedicados a cultivos de subsistencia. Argelia, Arabia Saudita, Marruecos, Omán, Senegal y Siria informaron de la existencia en esos países de programas de antidesertificación consistentes en plantar árboles.

---

<sup>61</sup> Para más pormenores, véase ISRIC/PNUMA (1990).

<sup>62</sup> Los porcentajes medios de disminución fueron, en 1983, de aproximadamente 20 kg N, 10 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> y 20 kg K<sub>2</sub>O por ha. Estos porcentajes no se basan en observaciones directas, sino que han sido deducidos de los cálculos efectuados sobre las precipitaciones atmosféricas y otras características materiales.

ii) El agotamiento y la degradación de los recursos hídricos para actividades agropecuarias

9. Buena parte del aumento de la producción mundial agropecuaria de los dos decenios últimos se debió al incremento de las zonas de regadío. A mediados de los años ochenta, el 15 por ciento de las tierras cultivables de los países en desarrollo (excluida China) se trabajaban en régimen de regadío y producían el 36 por ciento de las cosechas. Ahora bien, en los últimos años, al parecer disminuyeron los rendimientos de las inversiones en regadío en algunas zonas debido al aumento de los costos ambientales: agotamiento de los acuíferos, encharcamiento de los terrenos, salinización y alcalinización de éstos y degradación de la calidad del agua. De los 235 millones de ha de tierras cultivadas en regadío en todo el mundo -en su mayoría, en China, la India y Pakistán- entre 20 y 30 millones de ha estaban gravemente aquejadas de salinidad y de 60 a 80 millones de ha más lo estaban en alguna medida. Por lo general fue baja, la eficiencia del uso de agua y no fue un fenómeno raro el que hasta el 60 por ciento del agua de regadío no llegase a las plantas. La sedimentación de los aljibes también era un problema habitual, debido en gran medida a la deforestación y degradación de las zonas de las cuencas fluviales aguas arriba. La contaminación por nitratos de las capas freáticas debida a las fuentes así orgánicas como inorgánicas de nitrógeno y a la escorrentía de la alimentación "feedlot" del ganado modificó la calidad del agua utilizada para actividades agrícolas y domésticas, a menudo con graves consecuencias en la salud de los seres humanos y en la producción agrícola (FAO, 1991b). El agua de regadío estancada aumentó además la frecuencia de las enfermedades transmitidas por el agua, como el paludismo y la bilarciasis.

10. En tanto que en el informe por países de China a la CMRADR se mencionaban específicamente problemas de salinidad y alcalinidad, varios países (Indonesia, Filipinas, los Emiratos Arabes Unidos, Barbados, Jamaica, México y Paraguay) informaron de la existencia de problemas cada vez más agudos de contaminación del agua por nitratos y plaguicidas. También se hallaron niveles elevados de contaminación de nitrato en algunas partes de Bahrain, Egipto, Qatar y Siria (FAO, 1991c). En su informe por países a la CMRADR, México expuso su grave preocupación por el agotamiento de las aguas freáticas, aunque al parecer era un problema igualmente grave en otros muchos lugares, en especial de la Región del Cercano Oriente.

iii) Deforestación y degradación de los bosques

11. Se registraron índices significativos de deforestación en 62 países de los trópicos húmedos durante el período 1981-1990<sup>63</sup>. El ritmo anual de cambio fue especialmente elevado en Africa (-1,7 por ciento) y Asia (-1,4 por ciento), pero también tuvo importancia en América Latina (-0,9 por ciento). Las cifras provisionales de 52 de esos países muestran que el ritmo anual de deforestación aumentó de 9,2 millones de ha en 1976-1980 a 16,8 millones de ha en 1981-1990. La biomasa forestal disminuyó con más rapidez que la superficie forestal. De los análisis realizados para el presente informe acerca de los datos de 28 de esos países, así como de datos de mayor amplitud correspondientes a 85 países en desarrollo y al

---

<sup>63</sup> Dichos países comprenden casi toda la zona de bosques tropicales húmedos, junto con algunas zonas secas. Si se desean más pormenores, consúltese FAO (1990a).

período 1975-1977 a 1985-1987, se desprendió que la disminución de la superficie forestal fue correlativa a aumentos de densidad demográfica y a la puesta en cultivo de tierras. Empero, no se dispone de datos para evaluar en qué medida el incremento de las tierras cultivadas se debió al crecimiento demográfico o a incentivos para efectuar cultivos comerciales, ni tampoco la importancia relativa de esas y otras causas de la deforestación, p.ej., el aumento de los pastos, las talas de carácter comercial, el corte de madera para leña y la construcción de asentamientos humanos e infraestructuras materiales, p. ej. carreteras.

12. Los informes por países a la CMRADR proporcionan algunas indicaciones de las variadas causas de los elevados ritmos de deforestación. El motivo citado más a menudo fue el aumento de los terrenos cultivados, cuestión a la que se refirieron explícita o implícitamente los informes de Burkina Faso, Comoras, Níger, Rwanda, Senegal, Tanzania, Togo, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Filipinas, Tailandia y Vanuatu. Algunos países también mencionaron la demanda de leña o carbón vegetal para usos domésticos: Burkina Faso, Níger, Togo, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay, Sri Lanka y Vanuatu. Ahora bien, en ningún momento se consideró que la causa fundamental de la deforestación fuese la necesidad de combustible. Indonesia, Filipinas, Costa Rica, Guatemala, Jamaica y México atribuyeron, al menos, en parte, el problema a la explotación comercial de especies de elevado valor, como la caoba y el cedro. En varios informes (Burkina Faso, Madagascar, Níger, Siria y Turquía) se mencionaron las pérdidas ocasionadas por incendios forestales.

13. A menudo, pero no siempre, la deforestación dio lugar a una degradación del medio ambiente, al hacer que disminuyese la productividad de las tierras. La amplitud de la degradación, en caso de producirse, dependía del aprovechamiento que se diese al terreno desbrozado y su posterior ordenación. Con frecuencia, terrenos forestales fueron transformados con éxito en sistemas agrosilvopastorales estables con rendimientos superiores al bosque primario, aunque también se dieron casos de aprovechamiento no planeado e inadecuado de los terrenos, p.ej. la transformación de bosques tropicales húmedos en pastizales, o prácticas de tala y broza que no dejaban tiempo suficiente a la regeneración. Dicha degradación no estaba relacionada forzosamente con la presión demográfica y la pobreza, pues pudo haberse debido a la inexistencia de una planificación correcta de la explotación de las tierras y de las correspondientes políticas de apoyo, o a la falta de las infraestructuras materiales e institucionales necesarias a la explotación económica de los terrenos desbrozados. En la Sección 6.3 se analizan más detalladamente todas estas cuestiones.

### 6.3 Cuestiones de carácter político general

14. En esta sección examinaremos los datos disponibles sobre diversas cuestiones relacionadas con la política de carácter general y lo que entrañan para un aprovechamiento sostenible de los recursos.

#### i) Las políticas económicas

15. Las políticas macroeconómicas (como el tipo de cambio y las políticas monetarias y fiscales) a menudo sólo tuvieron consecuencias ambientales indirectas, así en los pobres como en el resto de la población, si bien se informó de casos en los que, por ejemplo, la

reordenación del tipo de cambio comportó incentivos para aumentar la extracción de madera o los cultivos para la exportación que erosionaban el suelo o requerían cantidades considerables de fertilizantes y plaguicidas. Aunque tanto los campesinos pobres como los demás respondieron a esos incentivos, los productores de ingresos elevados, poseedores de terrenos más extensos y que sostenían relaciones privilegiadas con las instituciones actuaron por lo general a mayor escala, con las consiguientes repercusiones ambientales mayores. En tales casos, hubo que hacer frente a las consecuencias nocivas para el medio ambiente con medidas complementarias como una política de fijación de precios de los productos agropecuarios o la imposición de gravámenes en concepto de deterioro del medio ambiente.

16. Las políticas sectoriales y/o microeconómicas (como las políticas de fijación de precios de los productos agropecuarios, las subvenciones y los gravámenes a los usuarios) repercutieron aún más directamente en los nexos entre la pobreza y medio ambiente. Los datos disponibles indican que muchas de estas políticas fueron mal concebidas, por lo que tuvieron consecuencias negativas en el medio ambiente y en el aprovechamiento sostenible de los recursos. En algunos casos, se debió a que pretendían objetivos limitados y específicos, como el fomento de las exportaciones o la mecanización; en otros, a una comprensión insuficiente de las repercusiones en el medio ambiente y de sus costos; en otros, simplemente a su deficiente ejecución. A continuación, se exponen algunos ejemplos de políticas que fracasaron, en lo tocante al aprovechamiento racional de los bosques, los terrenos de cultivo y pastizales marginales y las tierras de regadío.

17. Está comprobado que las políticas oficiales y las distorsiones del mercado son causa de la deforestación masiva, en particular en la cuenca del Amazonas, aunque también en partes de Africa y del Asia sudoriental. Binswanger (1989) y Mahar (1989) han demostrado que las políticas fiscales -como la exención virtual de impuestos de los ingresos agropecuarios, la concesión de incentivos fiscales especiales, las normas por las que se rige la asignación de tierras y el régimen de créditos a la agricultura- aceleraron la deforestación de la región amazónica del Brasil. Esas medidas fomentaron la transformación del bosque en grandes explotaciones ganaderas por parte de inversores de las ciudades y empresas. Con frecuencia, las explotaciones ganaderas se implantaron en terrenos inadecuados y padecieron graves infestaciones de malas hierbas y agotamiento de los elementos nutrientes del suelo. Sin las subvenciones, quienes invirtieron en cría de ganado habrían tenido pérdidas netas.

18. Esas políticas aplicadas en el Brasil también tuvieron consecuencias negativas en los granjeros pobres. Los incentivos fiscales no sólo no supusieron ningún beneficio para los pobres -ya que éstos no pagaban impuesto sobre los ingresos-, sino que, además, al instituir unos refugios fiscales para las actividades agrícolas, aumentaron el precio de mercado de la tierra hasta niveles demasiado elevados para que pudiesen adquirirla los pobres, aun en el caso de que hubiesen podido obtener créditos. Las normas de asignación de tierras, en virtud de las cuales todo aquél que desbrozase tierras con miras a dedicarlas a la producción podía obtener un título de propiedad de una superficie hasta tres veces superior a la desbrozada, incitaron aún más a los ricos a construir carreteras y desbrozar terrenos. De ese modo, los pobres se vieron obligados a hacer retroceder aún más la frontera de los bosques, en procura de terrenos sin propietario. Como también era improbable que los

pobres poseyeran títulos de propiedad de las tierras, a menudo no reunían los requisitos necesarios para solicitar créditos oficiales y no podían beneficiarse de los créditos subvencionados. Muchos planes oficiales de asentamiento destinados específicamente a los pobres rurales tampoco consiguieron crear comunidades agrícolas capaces de sostenerse por sí mismas, por diversos motivos como la aplicación de regímenes de producción inadecuados a las condiciones ecológicas; la insuficiencia de infra-estructura, créditos, mercados y divulgación; la gran extensión del paludismo y el que hubiese muchos más emigrantes de los previstos. Aunque en los últimos años se han eliminado gradualmente muchas de esas políticas fiscales y de subvenciones y se han aplicado algunas mejoras para aumentar la sostenibilidad de los planes de asentamiento, ocasionaron graves daños al bosque tropical y agravaron las desigualdades entre los ricos y los pobres.

19. Otros datos indican que no se prestó la debida atención a la repoblación forestal ni a la conservación de los bosques al conceder permisos para talas de carácter comercial y al construir carreteras y presas. Los estudios de Indonesia, Sabah (Malasia) y China mostraron que los permisos y los ritmos de las talas no tuvieron en cuenta a menudo el costo de oportunidad del aprovechamiento de los bosques, que se explotaron de forma ineficaz e insostenible (FAO, 1991c). El informe por países de Filipinas a la CMRADR observó asimismo que la gravedad de la deforestación era consecuencia de la política oficial de bajos precios de los recursos forestales, que, por un lado, daba lugar a talas masivas y, por otro, no fomentaba el interés por la repoblación forestal. Para complementar una serie de provisiones y limitaciones de permisos, el Gobierno aumentó en un 50 por ciento el "gravamen forestal" recaudado sobre los acuerdos de producción de madera e impuso un arancel del 20 por ciento a la exportación de troncos.

20. Las políticas microeconómicas y sectoriales tendentes a fomentar el aprovechamiento de las tierras marginales dieron resultados muy diversos. Varios países recurrieron a una combinación de incentivos fiscales y subvenciones para fomentar el cultivo mecanizado a gran escala, con objeto de aumentar la producción destinada a los mercados urbanos o a la exportación. Como el monocultivo condujo frecuentemente a la erosión de los suelos y a la destrucción de los nutrientes, esas políticas fomentaron por lo general la obtención de beneficios rápidos en lugar de la sostenibilidad a largo plazo. Además, absorbieron inversiones y créditos públicos que se podían haber utilizado para mejorar los sistemas de producción de los pobres. Los estudios de Ghana, Sudán y Tanzania indican también que esas políticas desplazaron a menudo a pastores y granjeros pobres de terrenos que ocupaban por derecho consuetudinario. En contraste con estas políticas fallidas, los informes por países a la CMRADR señalan que muchos países hicieron esfuerzos decididos por aumentar la solidez de los sistemas mediante los cuales los pobres de las zonas marginales se ganan la vida en actividades agrícolas. Entre las medidas aplicadas figuraban incentivos fiscales y de precios para fomentar la adopción de sistemas agrosilvopastorales más idóneos habida cuenta de las circunstancias ecológicas y la adopción de tecnologías apropiadas mejoradas, así como la creación de empleos no agrarios.

21. Algunas políticas cuyo objetivo eran los pastores pobres de tierras marginales, por ejemplo de Africa, también tuvieron impactos ambientales negativos inesperados. Políticas bien intencionadas, pero concebidas erróneamente, de fijación de precios de insumos y/o productos, incentivos

fiscales, suministro de pozos e instalaciones de mataderos, mejores servicios de veterinaria y comercialización, perturbaron en muchas ocasiones las prácticas ganaderas tradicionales, respetuosas del medio ambiente, y dieron lugar a una sobreproducción y a la degradación de los pastizales. En ocasiones, esas políticas estimularon las inversiones de habitantes de las ciudades, en quienes no influían presiones y sanciones de la comunidad para que se ajustasen a las prácticas de aprovechamiento tradicionales. Como esas políticas tenían por objeto a menudo indiscriminadamente a los ricos y los pobres, el impacto ambiental negativo pudo deberse tanto al aumento de los rebaños de la multitud de pequeños productores como a los aumentos de unas cuantas grandes empresas ganaderas. Ahora bien, gradualmente se fueron advirtiendo esos problemas y se trató de poner remedio mediante políticas y programas que implantasen tecnologías mejoradas y regímenes de gestión sostenibles, entre otras medidas mediante la diversificación en empresas agropastorales y actividades no agrícolas y, por ejemplo, en Kenya y el Senegal, la planificación de ayudas de urgencia a sistemas pastorales vulnerables a la sequía (Suift, 1988).

22. Los fracasos de las políticas aplicadas al subsector del regadío también condujeron a la degradación del medio ambiente o fueron incapaces de ponerle freno. La fijación de precios demasiado bajos al agua o la imposibilidad de recaudar gravámenes de los regantes desalentaron por lo general las prácticas de conservación que habrían disminuido el encharcamiento, la salinidad y el agotamiento de las capas freáticas. La planificación insuficiente del aprovechamiento de las cuencas aguas arriba y los controles insuficientes de su utilización espontánea e inadecuada dieron lugar a menudo al encenagamiento de los aljibes para regadío. Como esas políticas no estaban dirigidas habitualmente a una sola categoría de propietarios de tierras, resultaba difícil distinguir los daños ocasionados al medio ambiente por los pobres de los causados por los demás, salvo que se examinase cada caso por separado. Ahora bien, no se podía dar marcha atrás en esas políticas, pues se hubiese intensificado la pobreza de los pequeños propietarios. Así, por ejemplo, la supresión de las subvenciones al agua por consideraciones ambientales hubiese podido poner gravemente en peligro los ingresos de los pequeños productores, para quienes el bajo costo del agua constituía un apoyo esencial a la producción. Será menester estudiar la viabilidad de la opción política consistente en disminuir o suprimir esas subvenciones a los productores de ingresos elevados y mantenerlas para los pobres.

23. Se fue reconociendo cada vez más que el empleo de la contabilidad ambiental es un instrumento muy útil para rectificar esas distorsiones de las políticas generales<sup>64</sup>. Aunque todavía es necesario perfeccionar considerablemente los métodos actuales, un informe de Repetto *et al* (1989) sobre Indonesia muestra la importancia de esos procedimientos para

---

<sup>64</sup> La contabilidad ambiental se puede enfocar de dos maneras diversas, aunque complementarias: (a) el enfoque material, en el que se cuantifican y emplean para elaborar mediciones de los cambios ambientales y la tensión ecológica las fuentes y las diversas utilidades de los recursos naturales; y (b) el enfoque monetario, que pretende ajustar la contabilidad de la renta nacional de manera que en ella se tengan en cuenta las mediciones del agotamiento u otros cambios ambientales (como la contaminación) de la base de los recursos naturales.

conseguir que las políticas no hagan excesivo hincapié en los beneficios inmediatos a expensas de la sostenibilidad a largo plazo. Una vez ajustada la producción interna neta correspondiente al período 1971-84 teniendo en cuenta el agotamiento de los recursos naturales de petróleo, madera y suelos de Java, el aumento de valor del producto interno bruto (PIB) disminuyó de un ritmo anual medio del 7,1 por ciento a sólo el 4 por ciento. Un ajuste similar de las inversiones internas netas (IIN) mostró que aunque éstas aumentaron en 1971 y 1974 por haber aumentado las reservas de petróleo, en la mayoría de los años fue considerable la disminución de los recursos. En 1979 y 1980, las inversiones netas fueron negativas, lo que significa que se utilizaban los recursos naturales para financiar el consumo ordinario.

24. En varios informes por países a la CMRADR se indicaba que era cada vez mayor el interés por la contabilidad ambiental. Varios países estaban realizando inventarios de los recursos naturales (Filipinas, Indonesia, Vanuatu, Senegal, Togo, Siria, Ecuador y Guatemala). Filipinas y Togo informaron de la existencia de planes para calcular los costos económicos de la degradación del medio ambiente.

ii) La población, el aprovechamiento de los recursos y la pobreza

25. Si aumenta la densidad demográfica y escasea la tierra, cabe: (a) intensificar la producción aumentando los insumos y mejorando los sistemas de producción, o (b) que se degrade el medio ambiente a causa de los cultivos y la deforestación permanentes. Como han demostrado Lele y Stone (1989), la intensificación se da cuando: (a) se abrevian los períodos de barbecho y se aumenta el trabajo y otros insumos, y (b) se sustituyen los cultivos por otros de mayor rendimiento o valor más elevado, o se pasa a cultivar terrenos más productivos. De su análisis de los datos disponibles sobre seis países africanos (Camerún, Kenya, Malawi, Nigeria, Senegal y Tanzania) se desprende que en la intensificación de ambos tipos -especialmente la del segundo- influyeron las políticas oficiales. Otro estudio de los datos con que se cuenta a propósito de las cuatro regiones en desarrollo confirma la función esencial de las políticas económicas e institucionales en lo que se refiere a ayudar a los pobres a intensificar sus regímenes de producción y evitar la degradación del medio ambiente (FAO, 1991d). A continuación, se ilustran con datos de un reciente estudio monográfico los importantes mecanismos que subyacen a los procesos de intensificación que obtienen resultados satisfactorios.

26. El estudio de Mortimore (1989) sobre las zonas semiáridas de Nigeria septentrional muestra que los sistemas intensivos de cultivos, ganadería y cría de árboles (por ejemplo, los aplicados en la zona de colonización intensiva de Kano) permanecieron estables ecológica y económicamente durante los dos decenios últimos y cómo el mayor número de habitantes se diversificó a partir de la producción primaria. La presión demográfica dio lugar a relaciones de tenencia más complejas. Las dimensiones de las parcelas medias disminuyeron en proporción directa a su proximidad a Kano al tiempo que aumentaron los porcentajes asimismo medios de empleo de abono de corral. Las fotografías aéreas y las observaciones sobre el terreno de sistemas menos intensivos de barbecho de maleza o de modificación de los regímenes de cultivo indican que se estaban abreviando los períodos de barbecho. Ahora bien, no había huellas visibles de degradación material de los terrenos ni de que se hubiesen abandonado las tierras ni los asentamientos, lo cual hubiese sido señal de que los sistemas de producción se habían disgregado.

27. A partir de un examen de tres estudios monográficos en los que se han utilizado imágenes obtenidas por telepercepción y datos socio-económicos de Java occidental (Indonesia), Gombe (en la zona de sabana de Nigeria septentrional) y Ekiti-Akoko (en la zona de bosque tropical húmedo de Nigeria meridional), Jagannathan (1989) muestra cómo en situaciones de crecimiento demográfico acelerado los cambios ecológicos se produjeron en buena medida en respuesta a políticas económicas e institucionales. Tanto los pobres como los demás respondieron a esas políticas que estimularon el desarrollo de la economía rural. En ninguna de las zonas del estudio el crecimiento demográfico dio lugar al agotamiento de los recursos naturales de la supervivencia o de la subsistencia.
28. En Java occidental, cuyas densidades demográficas son muy elevadas, las políticas públicas desempeñaron un papel importante en lo que se refiere a fomentar la intensificación de las actividades agropecuarias e ingresos agrícolas superiores. Aunque más de la mitad de las familias de Java occidental carecían de tierras, la pobreza rural disminuyó a medida que los pobres sin tierras se beneficiaban del aumento de las posibilidades de obtener ingresos mediante actividades no agrícolas, especialmente del sector terciario. Estimularon el aumento de esas actividades diversos factores conjugados: la elevación de los ingresos agrícolas, que aumentó la demanda de bienes de consumo y servicios; las inversiones públicas en transportes y comunicaciones, que contribuyeron a aumentar la movilidad de la población y la integración comercial entre las aldeas y las ciudades; el aumento de los servicios de salud y educación, que mejoraron los porcentajes de participación de la mano de obra; por último, incentivos especiales a actividades no agrícolas, destinados a grupos específicos como las comerciantas y artesanas. En los cambios de aprovechamiento de los recursos naturales sólo influyeron indirectamente los factores demográficos o relacionados con la pobreza. El programa de fomento agrícola de Indonesia, centrado en la intensificación de la producción de arroz con cáscara y el aumento de cultivo de frutos arbóreos, se basó en una planificación eficaz del aprovechamiento de las tierras. Los principales problemas ambientales de las zonas rurales se debieron a un exceso de aprovechamiento de los acuíferos y al empleo incorrecto de fertilizantes minerales y plaguicidas. Ahora bien, la emigración a asentamientos urbanos pobres dio lugar a un exceso de explotación de los ejidos cercanos para recoger leña y a la contaminación de los ríos con desechos sin tratar. El desarrollo económico estimuló asimismo la demanda de alojamientos de mejor calidad, lo cual fomentó a su vez la extracción desmesurada de arena y gravilla de los lechos de los ríos y la tala de árboles y bambúes.
29. Los estudios monográficos de Nigeria indicaron también que la broza de los terrenos con fines agrícolas tuvo lugar fundamentalmente en las tierras más adecuadas. Los aumentos de la producción se debieron en mayor medida al incremento de las superficies dedicadas a cultivos de secano y de regadío que a su intensificación. El crecimiento demográfico fue absorbido en gran medida por el crecimiento del sector no estructurado, sobre todo en los centros urbanos, estimulado por una mejora de los resultados generales de la economía, por inversiones infraestructurales sociales y materiales y por políticas públicas que facilitaron incentivos económicos a las inversiones privadas. Los casos más graves de degradación de tierras se dieron en torno a los asentamientos urbanos y a las reservas forestales accesibles.

iii) La productividad agrícola, la degradación de los recursos y la pobreza

30. Con objeto de evaluar las interacciones entre la productividad agraria, la degradación de los recursos y la pobreza rural, se establece una distinción entre dos situaciones contrapuestas: (a) los casos en los que la adopción de tecnologías mejoradas dio lugar a un aumento de la productividad y a una disminución de la pobreza, y (b) los casos de disminución de la productividad por falta de tecnologías apropiadas o por no haberse adoptado la tecnología disponible<sup>65</sup>.

31. Los casos del primer tipo, aquéllos en los que aumentó la productividad, abundaron más en las zonas agroecológicas bien dotadas, y se caracterizaron por la adopción de tecnologías que incrementaban el rendimiento (simientes, fertilizantes, plaguicidas), especialmente en asociación con el fomento del regadío. Los datos analizados en el Capítulo 2 indican que tanto los campesinos pobres como los ricos se beneficiaron de esas tecnologías mejoradas, aunque por lo general los pobres las adoptaron algo más tarde.

32. Las tecnologías estimuladoras de la productividad dieron lugar a menudo a una grave degradación de los recursos. En tanto que las causas primordiales de la salinización y la alcalinización de las tierras de regadío fueron el uso excesivo de agua de riego y la insuficiencia de drenaje, las tecnologías de producción inadecuadas también dieron lugar al agotamiento de los recursos hídricos subterráneos o a su contaminación con productos químicos agrícolas, aumentaron la resistencia de las plagas a los plaguicidas, la invasión de malas hierbas y la erosión del terreno. Muchos de esos problemas equivalían a los efectos acumulados a lo largo del tiempo de prácticas nocivas seguidas ora por un pequeño número de grandes agricultores, ora por un gran número de pequeños campesinos.

33. La experiencia de Indonesia en lo tocante a la lucha contra las plagas es un buen ejemplo de cómo el empleo extensivo de plaguicidas puede influir en la sostenibilidad. Durante el decenio de 1970 y los primeros años del de 1980, los pequeños campesinos, alentados por la política y las subvenciones a los precios del Gobierno, protegieron sus cultivos de arroz con grandes cantidades de plaguicidas de amplio espectro. Ahora bien, dichos plaguicidas también destruían a los depredadores naturales, por lo que en 1986 la cigarrita del arroz se convirtió en una grave amenaza para todo el cultivo de arroz de Java. Las autoridades reaccionaron prohibiendo 57 plaguicidas de amplio espectro, disminuyendo las subvenciones a los plaguicidas e implantando las prácticas, ecológicamente más prudentes, del manejo integrado de las plagas. Esta actitud de Indonesia, primer país que implantó un programa de esas características a escala nacional, fue imitada por otros varios países, no sólo en lo que respecta al arroz sino también a otros cultivos. De modo similar, la preocupación cada vez mayor por las consecuencias nocivas para el medio ambiente de la utilización inadecuada de fertilizantes llevó a muchos países a emprender programas integrados de nutrición vegetal que aumentaban la eficiencia al tiempo que disminuían la contaminación.

34. Aunque las técnicas de conservación de agua, lucha contra el encharcamiento y empleo racional de fertilizantes y plaguicidas son

<sup>65</sup> En esta sección se profundiza el análisis efectuado en FAO (1991e).

suficientemente conocidas, a menudo no dio buenos resultados la introducción de redes de drenaje mejoradas, tecnologías de ahorro de agua y mejora de la administración de los riegos. Ahora bien, los informes por países a la CMRADR de Haití, Siria, Túnez y los Emiratos Arabes Unidos analizaron iniciativas recientes de política e inversión encaminadas a conservar los recursos hídricos.

35. En el segundo caso, el de disminución de la productividad, las relaciones entre la productividad, la degradación de los recursos y la pobreza resultaban más explícitas. La disminución de la productividad se debía fundamentalmente a la disminución de los barbechos o a la expansión de los cultivos en tierras marginales, incluidas pendientes escarpadas en las que prácticas inadecuadas de ordenación de los suelos dieron lugar a su erosión y pérdida de nutrientes. Esa situación era característica de las zonas agroecológicas pobres en recursos a las que apenas se podían aplicar tecnologías mejoradas. Cuando se cultivó ese tipo de terrenos con más frecuencia de la que exigía su regeneración natural, inicialmente pudo darse un aumento de la productividad de la tierra (p.ej. dos cosechas en lugar de una cada cinco años), pero en las cosechas subsiguientes disminuían gradualmente los rendimientos.

36. La disminución de la productividad de las zonas marginales planteó un dilema de política general, como se deduce de varios de los informes por países a la CMRADR: por una parte, era económicamente razonable concentrar los recursos limitados para investigación y extensión en las zonas favorables en las que cabía esperar obtener mayores rendimientos, a fin de aumentar la producción, disminuir las importaciones y suministrar alimentos a menor precio a las zonas urbanas y a quienes adquirían alimentos en el campo. Por otra parte, por consideraciones de equidad, se debía prestar más atención a las zonas pobres en recursos.<sup>66</sup>

37. Muchos informes por países a la CMRADR señalaron que se había procurado abordar ambos aspectos simultáneamente, si bien los resultados alcanzados en las zonas pobres en recursos eran por lo general desalentadores y se tropezaba con diversos problemas. En primer lugar, no se había dado ningún paso decisivo en el terreno de la investigación genética sobre variedades de cultivos adecuados a entornos desfavorables. En segundo lugar, las tecnologías de conservación de los suelos existentes a menudo resultaban demasiado onerosas a los pobres. Así, por ejemplo, las elevadísimas necesidades de mano de obra de la construcción de terrazas restringía a menudo su adopción a las familias en las que había un número considerable de varones en edad de trabajar o que disponían de líquido suficiente para contratar la mano de obra complementaria necesaria y/o poder renunciar a las posibilidades de trabajo asalariado no agrícola en los periodos de inactividad. La falta de dinero fue el motivo principal mencionado de no haber efectuado el aterrazamiento de los desniveles del terreno por el 87 por ciento de una muestra de granjeros de las serranías

---

<sup>66</sup> Para una evaluación de las necesidades y posibilidades concretas de las zonas frágiles y de potencial elevado y acerca de la función de las tecnologías adecuadas que utilizan escasos insumos externos o elevados insumos, véase Norse (1988). Véase asimismo la Declaración y Plan de Acción de Den Bosch para una Agricultura y un Desarrollo Rural Sostenibles.

de Java que no habían adoptado esa tecnología<sup>67</sup>. De igual modo, a menudo sucedió que los campesinos pobres no pudieron transformar los cultivos en tierras escarpadas en sistemas agroforestales al no poder sobrevivir al prolongado período de espera que requería el inicio de la productividad de los árboles. Un tercer problema se planteó a los pequeños campesinos de las zonas marginales al suceder que las innovaciones que aumentaban los rendimientos de las zonas bien dotadas por lo general hicieron aumentar la producción nacional. Al no haber posibilidades de acrecer las exportaciones o de disminuir las importaciones de esos productos, los aumentos de la producción hicieron disminuir los precios al productor, lo cual perjudicó a los pequeños productores, quienes, ante la disminución de la productividad, no pudieron aumentar su producción comercializada. En cuarto y último lugar, no se atendieron nunca suficientemente las necesidades y problemas legales, económicos y tecnológicos concretos de las campesinas, que a menudo son las principales productoras de alimentos a pequeña escala.

iv) La propiedad de la tierra, el medio ambiente y la pobreza

38. En muchos países en desarrollo, la presión demográfica de los pobres en las zonas marginales no fue tanto resultado de una escasez general de tierras como su desigual distribución. Además, al parecer, la concentración de las tierras aumentó en algunos países, ante las nuevas posibilidades de los mercados y debido a los avances tecnológicos. Paradójicamente, en algunos casos aceleraron este proceso las medidas concebidas para poner freno a la degradación del entorno por los pobres. Así, por ejemplo, en diversos estudios monográficos efectuados en la India y Haití se hallaron casos en los que mejoras de las tierras que habían aumentado su valor condujeron a los propietarios a imponer arrendamientos de las tierras. Los programas de silvicultura de la India dieron a los propietarios de tierras posibilidades de plantar en terrenos marginales árboles que requerían poco trabajo, gracias a lo cual pudieron circunvenir la legislación que obliga a transmitir las tierras no explotadas a los pobres (Molnar, 1989).

39. Como ya se ha dicho en la Sección 6.3i) y en el Capítulo 2, se llevaron a cabo diversas reformas agrarias con importantes planes de asentamiento en América Latina y en Indonesia, con objeto, entre otras cosas, de aliviar la presión demográfica sobre unos recursos ambientales frágiles. Ahora bien, los resultados fueron a menudo desalentadores y con frecuencia no consiguieron establecer regímenes de cultivo sostenibles para los pobres. Los planes de reasentamiento dieron lugar a menudo a agudos conflictos por las tierras con las poblaciones indígenas. En las zonas fronterizas, los derechos de propiedad de las tierras, que se entreveraban y entraban en contradicción mutua -derechos consuetudinarios, títulos de propiedad oficiales, compraventas ilegales de terrenos y derechos de ocupantes sin título- obstaculizaron las prácticas de mejora y cultivo sostenibles de las tierras. El informe de Burkina Faso a la CMRADR observó asimismo que agravó la degradación ambiental la existencia de derechos de propiedad de las tierras contradictorios, pues los ganaderos y campesinos luchaban por las tierras en un contexto de aumento demográfico acelerado.

<sup>67</sup> Tampubolon y Sarigih, citados en Hansen (1990).

40. En sus informes a la CMRADR, Zimbabwe, Costa Rica, Ecuador y la República Islámica del Irán describieron esfuerzos encaminados a aprovechar racionalmente y conservar los recursos naturales, conjugados con sus programas de reforma agraria. Zimbabwe informó de que no se redistribuirían cerca de 230 000 ha de una zona agroecológica árida hasta que no se hubiesen elaborado los oportunos regímenes de cultivo. El Ecuador estaba tratando de establecer las dimensiones máximas y mínimas de las parcelas, habida cuenta de la zona ecológica, las características de los suelos y la magnitud de la presión demográfica de cada lugar. Ghana, Côte d'Ivoire, Indonesia, Malasia y Filipinas comunicaron sus intentos de aplicar programas eficaces que evitasen intrusiones masivas y destructoras del entorno de campesinos con escasas tierras que ocupan terrenos forestales. Tailandia informó acerca de un programa encaminado a proporcionar a los ocupantes sin título de bosques de propiedad estatal títulos de propiedad y asistencia para aplicar regímenes agroforestales inocuos para el medio ambiente.
41. Los informes por países a la CMRADR manifestaron un consenso cada vez más acusado acerca de que la inseguridad de los derechos de propiedad de las tierras tendía a favorecer prácticas destructoras o negligentes para obtener beneficios rápidos. Indonesia, Brasil, Honduras y Senegal subrayaron la importancia de una tenencia protegida en lo que se refiere a la adopción de técnicas de conservación de los suelos y repoblación forestal. Las relaciones entre la seguridad de la tenencia y las mejoras de las tierras se vieron complicadas aún más por el empleo de las tierras como garantía para obtener los créditos necesarios para financiar las mejoras y conservación de las tierras. Los datos analizados en el Capítulo 2 indican con claridad que en Africa la cuestión de los títulos de propiedad no tuvo mayor consecuencia en la actividad crediticia, en tanto que en Tailandia y Costa Rica los terrenos en propiedad utilizados como garantía para la obtención de préstamos fueron un factor importante de fomento del acceso al crédito para mejorar las tierras.
42. Los informes a la CMRADR y la bibliografía reciente ponen de manifiesto que aumenta en todo el mundo el interés por poner freno a la erosión de los recursos de propiedad común (RPC) y por reforzar y difundir regímenes eficaces de gestión de aquéllos. Ha ido aumentando la conciencia de que los derechos a los RPC -en especial el agua, los pastizales y los bosques- no significa acceder a ellos sin restricciones, sino un conjunto bien determinado de derechos históricos en cuya fijación intervienen los lazos de parentesco y los miembros de las comunidades. Por lo general, se hallaban sujetos a regímenes complejos, pero habitualmente flexibles, de gestión comunitaria que reglamentaban y racionaban su aprovechamiento de forma equitativa e inocua ecológicamente. Como los RPC solían tener especial importancia para las familias carentes de tierras o casi sin tierras, la reducción del acceso a aquéllos y su degradación ecológica tenía graves repercusiones en la supervivencia de los pobres del campo.
43. En los últimos decenios, los RPC se vieron sometidos a múltiples presiones: crecimiento o desplazamiento de poblaciones, innovaciones tecnológicas y penetración del mercado, que modificaron e intensificaron el aprovechamiento de los RPC. Las políticas públicas fueron otra fuente de presión, ya fuese directamente por conducto de la privatización o nacionalización de los RPC, ya fuese indirectamente mediante la construcción de infraestructuras materiales, los impuestos o los incentivos a los precios y las subvenciones a la producción mecanizada,

que solían facilitar posibilidades e incentivos para intrusiones en los RPC.

44. Los datos acerca del éxito o fracaso relativos de las respuestas de las comunidades con miras a adaptarse y hacer frente a esas presiones son contradictorios. El estudio de Jodha (1986), sobre la India atribuye la degradación y la disminución de la productividad de los RPC en buena medida a la privatización. Diversos estudios de los productores de lana de los Andes peruanos señalan una explotación excesiva de los RPC a causa del crecimiento demográfico (FAO, 1991d). Un estudio pormenorizado de los sistemas pastorales del Sudán y el África occidental señala asimismo que la sostenibilidad ecológica se vio amenazada en muchos casos por el aumento y los desplazamientos de la población y por la difusión de la producción de los campesinos y de la producción comercial a gran escala (Swift, 1988). Así, por ejemplo, un plan de mecanización del cultivo del trigo que ocupó tierras de los barabaig, grupo de pastores seminómadas de Tanzania, destruyó su régimen de gestión de tierras, que contaba con una larga práctica y era ecológicamente inocuo, pues erosionó los suelos, eliminó las variedades de pasto más productivas e instauró lazos de dependencia de insumos importados y subvenciones extranjeras (Lane, 1990). También se documentó suficientemente la intrusión en los RPC propiedad de tribus indígenas de la cuenca del Amazonas, para extracción de madera o minerales a gran escala y para establecer fincas agrícolas y ganaderas.

45. Otros datos apuntan, en cambio, a la capacidad de algunos regímenes de gestión de los RPC de ofrecer resistencia a las nuevas demandas o adaptarse a ellas. Así, por ejemplo, se modificaron las normas que regían el acceso a los RPC del Tigré, Etiopía, con objeto de evitar su excesivo aprovechamiento por el crecimiento demográfico, lo que dio lugar a que la población excedentaria emigrase (FAO, 1991d). El régimen agropastoral, sumamente organizado e integrado, del delta interno del Níger en Malí consiguió hacer frente al crecimiento demográfico, con densidades cinco veces mayores que las de la planicie aluvial del río Senegal, ecológicamente similar, cuyas instituciones de regulación del aprovechamiento de los recursos no se hallaban a la altura de aquéllas (Swift, 1988). Diversas iniciativas de ONG y de organismos oficiales contribuyeron a reanimar y robustecer la gestión comunitaria de los recursos forestales y cuencas hídricas de la India, en especial en las regiones montañosas (Arnold y Stewart, 1991).

v) La participación popular

46. Según datos cada vez más abundantes, la participación popular, ya se trate de su colaboración o de su oposición, es un factor vital del éxito de la conservación o rehabilitación ambientales. En los últimos años, los esfuerzos se han dirigido cada vez en mayor medida a respaldar y reforzar las organizaciones comunitarias existentes y a crear nuevas instituciones locales, allá donde no existían, para administrar los RPC.

47. A menudo, la participación se abordó en su sentido de contribución a movilizar a un número considerable de personas en pro del desarrollo rural o de proyectos de conservación ambiental. Ahora bien, muchos de esos proyectos no consiguieron alcanzar sus objetivos pues se excluyó de los procesos de adopción de decisiones y de planificación a los beneficiarios, por lo que no lograron que los proyectos plasmaran sus objetivos, valores y saber técnico autóctono propios. El estudio de Stahl (1990) acerca de un importante proyecto de conservación consistente en la entrega de alimentos

a cambio de trabajo llevado a cabo en Etiopía ilustra con claridad esos puntos flacos: cuando los campesinos se negaron a proseguir la labor de conservación una vez interrumpidos los incentivos alimentarios, se puso de manifiesto que su relación con el proyecto había sido la de unos trabajadores asalariados y que su renuencia estaba íntimamente vinculada a la inseguridad de la tenencia de las tierras y a su agotamiento tras dos grandes hambrunas y varios años de guerra civil.

48. Los principios de colaboración también formaron el fundamento de los regímenes tradicionales de gestión de los RPC, en los que a menudo se aplicaban normas detalladas y se sancionaba su incumplimiento. El éxito de la gestión en grupo de los recursos dependió de que existiese un interés común claro entre los miembros de la comunidad y de que tuviesen el apoyo de los decisores tradicionales de la comunidad, cuando no eran éstos los que se ocupaban directamente de ella.

49. La importancia de una organización comunitaria sólida y coherente para mantener pastizales y agua de regadío comunales sostenibles fue demostrada claramente por el estudio de Wade (1987) de 41 aldeas de Andhra Pradesh (India meridional). Especial importancia tuvo el que descubriese que era mucho más probable que actuasen comunitariamente con eficacia las aldeas situadas aguas abajo de una cuenca fluvial, hecho que el autor atribuye a las posibilidades mucho mayores de conflictos, dado que el suministro de agua de esas aldeas era mucho menos abundante y seguro, en tanto que los suelos eran mejores. Esas circunstancias daban lugar a pastos comunes más productivos y a mayores suministros de residuos de cosechas y rastrojos, lo cual a su vez aumentaba el número de animales de las aldeas y la demanda de los ganaderos de zonas más secas para el apacentamiento estacional posterior a la cosecha. En esas aldeas situadas corriente abajo, era posible obtener más beneficios si se cooperaba en un sistema de gestión comunitaria más complejo que disminuía la posibilidad de disputas.

50. Las iniciativas activistas o contrarias consistieron en una resistencia popular a las actividades públicas o comerciales que ponían en peligro la subsistencia de los pobres. Los penan, comunidad cazadora y recolectora de Malasia, obtuvo algunas concesiones gracias a una campaña para acabar con la tala masiva de sus tierras tradicionales (Vivian 1991). Kurien (1991) escribe acerca de pescadores de la costa de Kerala, India, que se organizaron con éxito para combatir la sobreexplotación de la pesca en las aguas comunales por empresas pesqueras comerciales. En la India, el Chipko y un movimiento de resistencia similar de las poblaciones tribales de Bhil para salvar las zonas forestales aún existentes, se distinguieron especialmente por la notable participación de las mujeres. Otras iniciativas populares conocidas fueron las de los sangradores del caucho y otros grupos indígenas de la selva tropical brasileña.

51. Varios informes por países a la CMRADR abordaron estas cuestiones y señalaron que se había dado un impulso deliberado en pro de la descentralización de la gestión de los RPC hacia los órganos comunitarios encargados de adoptar decisiones. Los programas de investigación y divulgación también prestaron más atención al saber local en materia de gestión sostenible de los RPC y se basaron en él. El progreso en estos aspectos era visible en las iniciativas forestales comunitarias que se mencionaban en los informes a la CMRADR de Burkina Faso, Costa Rica, Filipinas y Sri Lanka.

CAPITULO 7

ENSEÑANZAS DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA

De los principales resultados y conclusiones del informe pueden extraerse varias enseñanzas importantes, a saber:

- a) Alivio de la pobreza rural:
- i) Unas políticas gubernamentales apropiadas pueden ser eficaces para reducir al mínimo los efectos negativos para la población rural pobre de los programas de ajuste estructural. (Cap. 1, párr. 23).
  - ii) Pueden lograrse mejoras impresionantes de los indicadores sociales (como la esperanza de vida, las tasas de mortalidad infantil, la matrícula en la escuela primaria y las medidas antropométricas de malnutrición), así como una disminución de la proporción de pobres en el conjunto de la población rural, mediante un aumento del gasto público dedicado a los servicios sociales y mediante una mejor orientación de los servicios a los pobres, incluso en países de ingresos bajos y de ingresos medios bajos. El crecimiento no basta por sí solo para aliviar la pobreza, a menos que sus beneficios se difundan ampliamente mediante la prestación de servicios sociales por las instituciones públicas, la creación de empleo y la aplicación de políticas económicas y sectoriales de apoyo. (Cap. 1, párrs. 24-39, 4-56).
  - iii) La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de edad disminuye significativamente con el aumento de la alfabetización femenina y, en menor medida, con el mejoramiento del acceso a los servicios generales de salud y al agua potable. (Cap. 1, párr. 32).
  - iv) Las diferencias considerables que presentan los indicadores sociales entre zonas rurales y zonas urbanas y entre hombres y mujeres, en particular con respecto a las tasas de alfabetización y de escolarización, indican que en muchos países se requiere un esfuerzo mucho mayor para eliminar al agravio comparativo contra las zonas rurales y las mujeres. (Cap. 1, párrs. 33-35).
  - v) En muchas ocasiones la participación popular, en sus aspectos de colaboración y de reivindicación, tiene una influencia decisiva en la orientación y la aplicación eficaz de las políticas gubernamentales de lucha contra la pobreza. (Cap. 1, párr. 42).

b) Reformas agrarias

- i) Las reformas agrarias están plenamente justificadas por razones de equidad dada la injusta distribución de las tierras en muchas partes del mundo. Sin embargo, la aplicación eficaz de reformas agrarias redistributivas depende de la voluntad política y de la adopción de disposiciones y medidas complementarias que faciliten mejores tecnologías y servicios de apoyo a los beneficiarios de las reformas. (Capítulo 2, párrs. 5- 25).
- ii) Si bien la seguridad en la tenencia es esencial para fomentar las inversiones agrícolas a largo plazo, incluidas las mejoras de la tierra ecológicamente sostenibles, los títulos oficiales de propiedad de la tierra no son esenciales para lograr dicha seguridad. Los arrendamientos a largo plazo o los derechos de utilización según los sistemas comunales de tenencia cumplen la misma función. Los estudios realizados en Africa indican que los responsables de las políticas pueden prestar una asistencia más valiosa si, en vez de restringir los mercados de venta y arriendo de tierras mediante leyes sobre la tenencia o de establecer programas costosos de registro de tierras y concesión de títulos de propiedad, crean un marco jurídico e institucional apropiado para realizar transacciones de manera más eficiente. (Capítulo 2, párr. 31).
- iii) La concesión de títulos de propiedad de la tierra no parece haber tenido una repercusión apreciable en la utilización del crédito en Africa, si bien puede promover el acceso de los pequeños agricultores al crédito en otras regiones. (Capítulo 2, párrs. 32-34).
- iv) La concesión de títulos de propiedad de la tierra puede ser contraproducente para los pobres: los individuos más acomodados a menudo obtienen mayores derechos mientras que la práctica habitual de registrar la tierra a nombre del cabeza de familia masculino tiende a reducir los derechos consuetudinarios de la mujer a la explotación y transferencia de tierras. (Capítulo 2, párrs. 35-36).
- v) Cuando escasean las oportunidades fuera de la agricultura y son generales las imperfecciones del mercado, toda legislación restrictiva de la venta de tierras está condenada al fracaso. (Capítulo 2, párr. 37).

vi) Como los recursos de propiedad común constituyen fuentes esenciales de alimentos, combustible, forrajes y otros productos naturales para los pobres, las medidas tendentes a reforzar los derechos comunitarios y la gestión común de esos recursos son elementos importantes de las estrategias para paliar la pobreza. (Capítulo 2, párrs. 37-38).

c) Empleo

- i) El crecimiento de la agricultura desempeña un papel decisivo en el estímulo de las actividades no agrícolas y del empleo rural. Entre las actividades no agrícolas, los servicios y el comercio suelen ser más importantes que las manufacturas realizadas en el hogar. (Capítulo 3, párr. 7).
- ii) Los intentos de actualizar y reforzar los sistemas tradicionales de gestión de los recursos comunitarios administrados por pastores, pescadores artesanales y poblaciones que viven de los recursos forestales han resultado ser por lo general medios eficaces y económicos de proteger y promover el empleo y los ingresos de los pobres (Capítulo 3, párrs. 10-17).
- iii) Se reconoce cada vez más que la mujer desempeña funciones importantes en las actividades agrícolas de producción y elaboración en el hogar y por cuenta propia y en el trabajo asalariado de carácter agrícola y no agrícola. Como suele haber más mujeres que hombres que trabajan con contratos ocasionales en vez de contratos permanentes, y por lo general perciben entre un 30 y un 40 por ciento de los salarios de los hombres, es preciso adoptar nuevas medidas para reducir esa discriminación contra la mujer. (Capítulo 3, párrs. 18-22, 33).
- iv) A partir de los datos limitados disponibles no puede determinarse de manera concluyente si la situación de los trabajadores agrícolas ha mejorado o no durante el período que se examina. Los aumentos de los salarios no iban necesariamente acompañados de una mayor disponibilidad de puestos de trabajo. Sin embargo, los datos indican que la difusión de tecnologías agrícolas modernas (en especial, el riego y las variedades de alto rendimiento), el desarrollo de la infraestructura y el mejoramiento de la educación y la nutrición suelen tener repercusiones positivas en los salarios. (Capítulo 3, párrs. 23-33).

- v) Los planes de empleo público han resultado eficaces para contrarrestar los descensos temporales de la demanda de mano de obra en períodos de ajuste estructural o de catástrofes naturales como las hambrunas. La experiencia enseña que es preciso orientar cuidadosamente esos planes para que beneficien a los grupos más pobres y vulnerables de la población. (Capítulo 3, párrs. 34-39).
- vi) Es necesario prestar mayor atención a la eliminación de los obstáculos que impiden la aplicación eficaz de la legislación laboral. (Capítulo 3, párrs. 40-41).
- vii) Se necesitan más iniciativas innovadoras y concertadas para que los jóvenes de zonas rurales, y especialmente las mujeres, se beneficien de los programas de formación profesional y capacitación. (Capítulo 3, párrs. 42-43)
- d)  Mercados, precios, insumos y servicios:
- i) En general, las reformas de políticas agrarias que entrañan una menor intervención de los gobiernos (por ejemplo, liberalización de precios, mayor competitividad y privatización) tienen más éxito si los gobiernos desempeñan un papel favorable para asegurar el acceso de los agricultores a los insumos y al crédito, así como a la infraestructura de transporte y mercado. (Capítulo 4, párrs. 2-6).
- ii) La experiencia indica que para fomentar la adopción de innovaciones agrícolas y de prácticas mejoradas es preciso hacer algo más que suministrar insumos subvencionados. Es necesaria toda una serie de medidas integradas de apoyo, en particular crédito, servicios, investigación, extensión agraria e infraestructura. (Capítulo 4, párrs. 8-12).
- iii) En general es necesario adoptar medidas especiales para fomentar la adopción de tecnología por los pequeños agricultores y reducir las diferencias de ingresos entre las regiones que logran adoptar tecnologías modernas y las que no lo logran. Entre estas medidas se incluyen el suministro de servicios de crédito y extensión agraria, reforma agraria y medidas para aumentar la seguridad en la tenencia de la tierra, así como investigaciones sobre la situación de los pequeños agricultores en las zonas agroecológicas pobres en recursos. Es necesario prestar especial importancia a los

problemas específicos de las mujeres. (Capítulo 4, párrs. 15-18).

- iv) Para reducir los gastos de tramitación y el riesgo de incumplimiento, e incrementar así el acceso de los pequeños prestatarios rurales al crédito, han resultado eficaces diversos programas innovadores aplicados a nivel de aldea y basados a menudo en el crédito colectivo y la "garantía social". (Capítulo 4, párrs. 19-37).

e) Desarrollo de los recursos humanos

- i) Los datos indican que, cualquiera que sea el nivel de ingresos, es posible reducir las diferencias entre zonas rurales y urbanas por lo que respecta al suministro de servicios sanitarios, saneamiento y agua potable a través de políticas públicas apropiadas. (Capítulo 5, párrs. 2-6).
- ii) Los gastos en educación han tendido con frecuencia a favorecer más la enseñanza superior que la primaria. Los datos que indican que la escolarización primaria aumenta la productividad de las explotaciones agrícolas y que la educación de la mujer es una variable importante para mejorar el estado de salud y nutrición de los niños y contribuir al descenso de la fertilidad demuestran la necesidad de aumentar en muchos países las asignaciones presupuestarias para la enseñanza primaria y promover la educación de la mujer. (Capítulo 5, párrs. 7-10).
- iii) Las necesidades de servicios de extensión agraria de las agricultoras se atenderían mejor aumentando el número actualmente reducido de mujeres que forman parte del personal de extensión agraria y trabajando con grupos de mujeres campesinas para reducir los problemas de comunicación entre el personal masculino de extensión agraria y las agricultoras. (Capítulo 5, párrs. 14-16).
- iv) Los servicios de extensión agraria serían más útiles para los pequeños agricultores si se fomentara la participación de los agricultores/comunidades en la elaboración y ejecución de los programas de extensión. (Capítulo 5, párrs. 18-19).
- v) Se puede aumentar la eficacia de las organizaciones de base (por ejemplo, cooperativas, asociaciones de productores, grupos de mujeres) impulsando las organizaciones populares autónomas y controladas por sus propios

miembros y reforzando la participación de la población rural -incluidas las mujeres- en los procesos decisorios. (Capítulo 5, párrs. 20-25).

- vi) En algunos casos, los proyectos que trabajan con grupos reducidos y socialmente homogéneos son más eficaces que las organizaciones oficiales para llegar a los grupos rurales menos favorecidos. Las ONG pueden tener una función importante para estimular y apoyar tales iniciativas. (Capítulo 5, párrs. 26-27).
- vii) Dado que las mujeres constituyen en general una proporción muy pequeña del número total de miembros de las organizaciones rurales oficiales, es necesario prestar especial atención a las medidas para fomentar su participación, especialmente en los procesos decisorios, y apoyar las actividades de desarrollo de los grupos de mujeres. (Capítulo 5, párr. 28).

f) El medio ambiente

- i) Las políticas públicas desempeñan un papel esencial al influir en la distribución de los recursos naturales y su aprovechamiento por los pobres y por las demás personas. Los impuestos y las políticas de subvenciones promovieron en muchas ocasiones la ganadería o el cultivo mecanizado en tierras forestales o marginales no sostenibles, así como la no adopción de prácticas de conservación del agua en los planes de regadío. Es menester aplicar incentivos a los precios y de otra índole ajustados más finamente para alentar el paso a sistemas agrosilvopastorales más inocuos ecológicamente (Cap. 6, párrs. 15-22).
- ii) En situaciones de aumento de la densidad demográfica y de escasez de tierras, las políticas públicas pueden desempeñar una importante función al fomentar una intensificación juiciosa de la producción y mejorar los sistemas de cultivo, con miras a evitar la degradación ambiental. En tales casos, también puede tener especial importancia la creación de posibilidades de empleo no agrícola. (Cap. 6, párrs. 25-29).
- iii) Las políticas públicas, incluidas las políticas de subvenciones y fijación de precios y las de extensión agraria, pueden contribuir a disminuir la degradación ambiental ocasionada por la falta de cuidado o la aplicación excesiva de tecnologías que fomentan la productividad, como el agua de regadío y los productos químicos agrícolas. Prácticas inocuas ambientalmente o el

manejo integrado de las plagas y una nutrición integrada de las plantas pueden mejorar la eficiencia al tiempo que disminuyen la contaminación. (Cap. 6, párrs. 31-34).

- iv) Es necesario prestar más atención, tanto por motivos ambientales como de justicia, a la investigación y desarrollo de regímenes y tecnologías de cultivo adecuados a las zonas agroecológicas con escasos recursos y ambientalmente degradadas. También es esencial facilitar los insumos agrícolas y los servicios e infraestructura necesarios para que los campesinos de esas zonas puedan adoptar regímenes de cultivo, tecnología, reproducción y prácticas de conservación mejorados. (Cap. 6, párrs. 35-37).
- v) En situaciones de desigualdades notorias de la distribución de las tierras, las reformas agrarias pueden desempeñar un importante papel al aliviar la presión demográfica de los pobres sobre recursos ambientalmente frágiles. Las medidas para mejorar la seguridad de la tenencia de las tierras también proporcionan incentivos para mejorar las tierras y prácticas de conservación y las garantías para obtener créditos con los que financiar las inversiones. (Cap. 6, párrs. 38-41).
- vi) Las políticas que respaldan y alientan la gestión comunitaria de los recursos de propiedad común (RPC) por lo general abocan a una gestión más inocua ecológicamente al tiempo que protegen el acceso de los pobres a fuentes vitales de alimentos, piensos, combustible y otros productos naturales. (Cap. 6, párrs. 42-45).
- vii) La participación popular es vital para que la conservación o rehabilitación ambientales tengan éxito. Así pues, es menester esforzarse en apoyar y reforzar las organizaciones comunitarias existentes o crear nuevas instituciones locales donde no existan, con objeto de administrar los RPC y alentar la aplicación de prácticas ambientalmente inocuas en las tierras de propiedad privada. (Cap. 6, párrs. 46-51).

OBRAS CITADAS

- Ahmad, E., y  
Y. Wang (1989) "Inequality and Poverty in China: Institutional Changes and Public Policy, 1978-1988", (mimeo), A Background Paper for the World Development Report 1990, The World Bank.
- Ahmed, R., y  
M. Hossain (1990) "Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh", International Food Policy Research Institute Research Report, N° 83.
- Arnold, J.E.M., y  
W.C. Stewart (1991) Common Property Resource Management in India, Forestry Papers N° 24, Oxford: Oxford Forestry Institute.
- Axinn, G.H., (1988) Guide on Alternative Extension Approaches, Rome: FAO.
- Behrman, J., (1990) "The Debt Crisis, Structural Adjustment and the Rural Poor", (mimeo), A Background Paper for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.
- Behrman, J., y  
A. Deolalikar (1991) "The Poor and the Social Sectors During a Period of Macro-Economic Adjustment: Empirical Evidence for Jamaica", World Bank Economic Review, May.
- Bell, C., y  
R. Rich (1990) "Rural Development and Agricultural Performance in India Between 1956-57 and 1983-84", (mimeo), A Background Paper for the World Development Report 1990, The World Bank.
- Bhalla, S.S., y  
Prannoy Roy (1988) "Mis-specification in Farm Productivity Analysis: The Role of Land Quality", Oxford Economic Papers 40.
- Binswanger, H., (1989) "The Policy Response of Agriculture", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989.
- Brotowasisto, O.  
Gish, R. Malik, y  
P. Sudharto (1988) "Health Care Financing in Indonesia", Health Policy and Planning 3(2): 131-140.
- Carlson, B.A., y  
T.M. Wardlaw (1990) "A Global, Regional and Country Assessment of Child Malnutrition", Staff Working Paper N° 7, New York: UNICEF.
- Contado, T.E. (1989) "Enfoques de la extensión agraria: enseñanzas de los estudios de casos de la FAO", en Informe de la Consulta Mundial sobre Extensión Agraria, 4-8 de diciembre de 1989, Roma: FAO
- De Beer, J. y M.  
McDermott (1989) The Economic Value of Non-Timber Forest Products in South-east Asia, Amsterdam: Netherlands Committee for IUCN.

- de Janvry, A.,  
E. Sadoulet y  
L. Wilcox (1986) "Rural Labour in Latin America", WEP Working Paper,  
Geneva: ILO.
- de Janvry, A., y  
R. García (1988) "Rural Poverty and Environmental Degradation in  
Latin America: Causes, Effects, and Alternative  
Solutions", A Paper presented at the International  
Consultation on Environment, Sustainable  
Development and the Role of Small Farmers, Rome:  
IFAD, 11-13 October 1988.
- Dejene, A. (1989) "The Training and Visit Agricultural Extension in  
Rainfed Agriculture: Lessons from Ethiopia", World  
Development, 17(10).
- Deolalikar, A. (1990) "Rural Services and Public Works in Developing  
Countries-The Role of Access to Credit, Primary  
Health Services, and Public Works in Poverty  
Alleviation", A Background Paper for the Third  
Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.
- Dey, J. (1990) "Design for Sustainable Farmer-Managed Irrigation  
Schemes in Sub-Saharan Africa", A Paper prepared  
for the International Workshop on Design for  
Sustainable Farmer-Managed Irrigation Schemes in  
Sub-Saharan Africa, Wageningen Agricultural  
University, The Netherlands, 5-8 February 1990.
- Drèze, J. y A. Sen (1989) Hunger and Public Action, Oxford: Clarendon Press.
- ECLAC (1991) Magnitud de la pobreza en América Latina en los  
años ochenta (LC/G.1653-P), Santiago, Chile.
- Evenson, R. (1989) "Agricultural Technology and Market Failure:  
Evidence for Brazil", Paper presented at the World  
Bank Conference on Agricultural Development  
Policies and the Theory of Rural Organization,  
Annapolis, June, 1989.
- Evenson, R (1990) "Rural Institutions and Rural Poverty in Asia", a  
Paper prepared for the Asian Development Bank  
Project, "Priority Issues and Policy Measures to  
Alleviate Rural Poverty", Manila: Asian Development  
Bank.
- FAO (1981) La carta del Campesino. Declaración de principios y  
programa de acción de la Conferencia Mundial sobre  
Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma: FAO.
- FAO (1986) El estado mundial de la agricultura y la  
alimentación 1986, Roma: FAO .
- FAO (1987) Políticas de precios agrícolas. Problemas y  
propuestas, Colección FAO: Desarrollo Económico y  
social N° 42, Roma: FAO.

- FAO (1988) Eficacia de las actividades de los servicios de extensión agrícola en beneficio de las campesinas de Africa, Volumen 2, Informe del Seminario sobre el aumento de la eficacia de las actividades de los servicios de extensión agrícola en beneficio de las campesinas de Africa, organizado por la FAO, Harare, Zimbabwe, 5-9 de octubre de 1987.
- FAO (1989) "Efectos de los programas de estabilización y ajuste estructural en la seguridad alimentaria", Estudio FAO: Desarrollo económico y social Nº 89, Dirección de productos Básicos y Comercio, Roma: FAO.
- FAO (1990a) "Informe provisional sobre el proyecto de evaluación de los recursos forestales, 1990", Comité de Montes, décimo período de sesiones (COFO-90/8(a)), Roma, septiembre de 1990.
- FAO (1990b) Informe de la Consulta Mundial sobre Extensión Agraria, 4-8 de diciembre de 1989, Roma: FAO.
- FAO (1991a) "The Use of Socio-Economic Indicators for Evaluating Progress in Implementing the Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development", A Paper prepared for A Meeting of Experts on Social Development Indicators, Moroccan Ministry of Planning/UNRISD, Rabat, Morocco, 8-11 April 1991.
- FAO (1991b) "Cuestiones y perspectivas en el marco de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles", Documento principal Nº 1, Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente, 's-Hertogenbosch, Países Bajos, 15-19 de abril de 1991.
- FAO (1991c) "Criterios, instrumentos y medios para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles", Documento principal Nº 4, Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente, 's-Hertongenbosch, Países Bajos, 15-19 de abril de 1991.
- FAO (1991d) "Population, Environment and Sustainable Agriculture and Rural Development", Miscellaneous Document Nº 2, FAO/Netherlands Conference on Agriculture and the Environment, 's-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991.
- FAO (1991e) "Rural Poverty, Agricultural Productivity and Environmental Degradation", A Paper prepared for the UNCED Secretariat, Rome: FAO.
- FAO (1991f) "International Agricultural Adjustment", Seventh Progress Report, FAO Conference, Twenty-sixth Session, Rome, 9-28 November, 1991.

- FAO (1991g) El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1990, Roma: FAO.
- Gaiha, R. (1989a) "Reajuste agrícola internacional", séptimo informe sobre la situación, Conferencia de la FAO, 26º período de sesiones, Roma, 9-28 de noviembre de 1991.
- Gaiha, R. (1989b) "Poverty, Agricultural Production and Prices in Rural India - A Reformulation", Cambridge Journal of Economics, Vol. 13.
- Gish, O., R. Malik, P. Sudharto (1988) "Who Gets What? Utilization of Health Services in Indonesia", International Journal of Health Planning and Management, Vol. 3:185-196.
- González-Vega, C. (1984) "Credit-Rationing Behavior of Agricultural Lenders: The Iron Law of Interest-Rate Restrictions", in D. Adams, D. Graham and J.D. Von Pischke (eds.), Undermining Rural Development with Cheap Credit, London: Westview Press.
- Hansen, S. (1990) "Environment and Rural Poverty", A Background Paper for the Finalization Symposium of the Research Project, "Priority Issues and Policy Measures to Alleviate Rural Poverty, Asian Development Bank, Manila.
- OIT (1988) "Rural Employment Promotion", Report VII; Geneva: ILO.
- Islam, R. (1990) "Alleviation of Rural Poverty, Growth and Macroeconomic Policies: The Asian Experience", (mimeo), A Paper prepared for the EDI Seminar on "Poverty Alleviation Through Agricultural Projects", New Delhi: ARTEP, ILO.
- ISRIC/UNEP (1990) World Map of the Status of Human-Induced Soil Degradation, An Explanatory Note, Global Assessment of Soil Degradation (GLASOD), Wageningen: International Soil Reference and Information Centre.
- Jagannathan, N. (1989) "Poverty, Public Policies and the Environment", Environment Working Paper Nº 24, Washington D.C.: The World Bank.
- Jamison, D.T. y L.J. Lau (1982) Farmer Education and Farm Efficiency, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jodha, N. (1986) "Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India", Economic and Political Weekly, 21(27).
- Krueger, A., M. Schiff y A. Valdés (1988) "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies", The World Bank Economic Review, 2(3).

- Kurien, J. (1991) "Ruining the Commons and Responses of the Commoners: Coastal Overfishing and Fishermen's Actions in Kerala State, India", (mimeo), Geneva: UNRISD.
- Lane, C. (1990) "Barabaig Natural Resource Management: Sustainable Landed Use Under Threat of Destruction", UNRISD Discussion Paper Nº 12, Geneva: UNRISD.
- Lele, U. y S. Stone (1989) "Population Pressure, the Environment and Agricultural Intensification: Variations on the Boserup Hypothesis", Managing Agricultural Development in Africa (MADIA) Discussion Paper 4, Washington D.C.: The World Bank.
- Lipton, M. y R. Longhurst (1989) New Seeds and Poor People, London: Unwin Hyman.
- Lipton, M. (1983) "Labour and Poverty", World Bank Working Paper Nº 616, Washington D.C.: The World Bank.
- Mahar, D. (1989) "Deforestation in Brazil's Amazon Region: Magnitude, Rate and Causes", in Gunter Schramm and Jeremy Warford (eds.), Environmental Management and Economic Development, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Migot-Adholla, S. et al (1991) "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?" The World Bank Economic Review, Vol. Nº 1.
- Molnar, A. (1989) "Land Tenure and the Adoption of Soil and Moisture Conservation Treatments", in Asia Region Review of Watershed Development Strategies and Technologies, Washington D.C.: The World Bank.
- Mortimore (1989) "The Causes, Nature and Rate of Soil Degradation in the Northernmost States of Nigeria and an Assessment of the Role of Fertilizer in Counteracting the Processes of Degradation", Environment Department Working Paper Nº 17, Washington D.C.: The World Bank.
- Norse, D. (1988) "Policies for Sustainable Agriculture: Getting the Balance Right" - A paper presented at the International Consultation on Environment, Sustainable Development and the Role of Small Farmers, Rome: IFAD, 11-13 October 1988.
- Osmani, S.R. (1988) "Social Security in South Asia", (mimeo), London: STICERD, London School of Economics and Political Sciences.
- Platteau, J.P. (1990) Land Reform and Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa: Controversies and Guidelines, Rome: FAO (forthcoming).

- Ravallion, M. (1989) "Land-Contingent Poverty Alleviation Schemes", World Development, Vol. 17, Nº 8.
- Ravallion, M. (1990) "Reaching The Poor through Rural Public Employment - A Survey of Theory and Evidence", World Bank Discussion Paper Nº 94, Washington D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M. (1991) "On the Coverage of Public Employment Schemes for Poverty Alleviation", Journal of Development Economics, Vol. 34.
- Repetto, R. et al (1989) Wasting Assets: Natural Resources in the National Income Accounts, Washington D.C.: World Resources Institute.
- Riskin, C. (1988) China's Political Economy: the Quest for Development Since 1949, Oxford: Oxford University Press.
- Sarris, A. (1987) "Agriculture Non-Agriculture Interactions and the Impact of Stabilization and Structural Adjustment Programmes", (mimeo), Rome: FAO.
- Schultz, T.P. (1988) "Education Investments and Return" in H.C. Chenery and T.N. Srinivasan (eds.), Handbook of Development Economics Vol. I, North Holland: Elsevier Science Publishers B.V.
- Srinivasan, T.N. (1990) "Rural Poverty: Conceptual Measurement and Policy Issues", (mimeo), Manila: Asian Development Bank.
- Stahl, M. (1990) "Constraints to Environmental Rehabilitation Through People's Participation in the Northern Ethiopian Highlands", UNRISD Discussion Paper Nº 13, Geneva: UNRISD.
- Stoorvogel, J.J. y E.M.A. Smaling (1990) "Assessment of Soil Nutrient Depletion in Sub-Saharan Africa 1983-2000", Report Nº 28, Vol. 1, The Winand Staring Centre, Wageningen.
- Swanson, B.E., B.J. Farner, y R. Bahal (1990) "La situación actual de la extensión agraria en el mundo", en Informe de la Conferencia Mundial sobre Extensión Agraria, 4-8 de diciembre de 1989, FAO: Roma.
- Swift, J. (1988) Major Issues in Pastoral Development with Special Emphasis on Selected Africa Countries, Rome: FAO.
- Thomson, A. (1989) "Institutional Changes in Agricultural Product and Input Markets and their Impact on Agricultural Performance", (mimeo), Rome: FAO.
- Thomson, A. y L. Smith (1990) "Privatization of Distribution of Inputs, Services and Marketing of Agricultural Output", A Background Paper prepared for the Third Progress Report on WCARRD Follow-up, Rome: FAO.

- PNUD (1990) Informe sobre el desarrollo humano 1990, Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD (1991) Informe sobre el desarrollo humano 1991, Nueva York: Oxford University Press.
- Unesco (1990) Anuario estadístico 1990, París: Unesco.
- UNICEF (1990) El estado mundial de la infancia 1990, Nueva York: Oxford University Press.
- UNICEF (1991) El estado mundial de la infancia 1991, Nueva York: Oxford University Press.
- Vivian, J.M. (1991) "Greening at the Grassroots: People's Participation in Sustainable Development", UNRISD Discussion Paper 23, Geneva: UNRISD.
- Wade, R. (1987) Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India, London: Cambridge University Press.
- Walker, T.S. y J.G. Ryan (1990) Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial (1986) El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: Acciones de política, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1988) Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion, A World Bank Policy Study, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1990) Informe sobre el desarrollo mundial 1990, Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial (1991) "Forest Policy Paper", draft of May 6, Washington, D.C.

Informes por países presentados con vistas a la elaboración  
del tercer informe sobre los progresos  
realizados en las actividades complementarias de la  
CMRADR

AFRICA

Benin	Malawi
Burkina Faso	Mali
Burundi	Mauritania
Comoras	Mozambique
Congo	Níger
Côte d'Ivoire	Nigeria
Chad	República Centroafricana
Etiopía	Rwanda
Gambia	Senegal
Guinea	Seychelles
Kenya	Sudán
Madagascar	Tanzanía
	Tongo
	Zanzibar, Tanzania
	Zimbabwe

ASIA Y EL PACIFICO

China	Pakistán
Fiji	República de Corea
Filipinas	Sri Lanka
Indonesia	Tailandia
Malasia	Vanuatu
Myanmar	

AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Barbados	Haití
Bolivia	Honduras
Brasil	Jamaica
Costa Rica	México
Cuba	Nicaragua
Chile	Paraguay
Ecuador	Perú
El Salvador	Trinidad y Tabago
Guatemala	Uruguay

**CERCANO ORIENTE**

Arabia Saudita  
Argelia  
Bahrein  
Chipre  
Emiratos Arabes Unidos  
Iraq  
Jordania  
Marruecos

Omán  
Qatar  
República Islámica  
del Irán  
Siria  
Túnez  
Turquía

Clasificación por regiones y lista de países en desarrollo incluidos en el informe de la CMRADR

África subsahariana	Cercano Oriente/ África septentrional	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico
1. Angola	1. Afganistán	1. Antigua y Barbuda	1. Bangladesh
2. Benin	2. Argelia	2. Argentina	2. Bhután
3. Botswana	3. Bahrein	3. Bahamas	3. Camboya
4. Burkina Faso	4. Chipre	4. Barbados	4. China
5. Burundi	5. Djibouti	5. Belice	5. Islas Cook
6. Camerún	6. Egipto	6. Bolivia	6. Fiji
7. Cabo Verde	7. República Islámica del Irán	7. Brasil	7. India
8. República Centrafricana	8. Iraq	8. Chile	8. Indonesia
9. Chad	9. Jordania	9. Colombia	9. Corea, República Popular Democrática de, Corea, República de,
10. Comoras	10. Kuwait	10. Costa Rica	10. República de,
11. Congo	11. Líbano	11. Cuba	11. Laos
12. Côte d'Ivoire	12. Libia	12. Dominica	12. Malasia
13. Guinea Ecuatorial	13. Marruecos	13. República Dominicana	13. Maldivas
14. Etiopía	14. Omán	14. Ecuador	14. Mongolia
15. Gabón	15. Qatar	15. El Salvador	15. Myanmar
16. Gambia	16. Arabia Saudita, Reino de	16. Granada	16. Nepal
17. Ghana	17. Siria	17. Guatemala	17. Pakistán
18. Guinea	18. Túnez	18. Guyana	18. Papua Nueva Guinea
19. Guinea-Bissau	19. Turquía	19. Haití	19. Filipinas
20. Kenya	20. Emiratos Arabes Unidos	20. Honduras	20. Samoa
21. Lesotho	21. Yemen	21. Jamaica	21. Islas Salomón
22. Liberia		22. México	22. Sri Lanka
23. Madagascar		23. Nicaragua	23. Tailandia
24. Malawi		24. Panamá	24. Tonga
25. Malí		25. Paraguay	25. Vanuatu
26. Mauritania		26. Perú	26. Viet Nam
27. Mauricio		27. San Cristóbal y Nieves	
28. Mozambique		28. Santa Lucía	
29. Namibia		29. San Vicente y las Granadinas	
30. Níger		30. Suriname	
31. Nigeria		31. Trinidad y Tabago	
32. Rwanda		32. Uruguay	
33. Santo Tomé y Príncipe		33. Venezuela	
34. Senegal			
35. Seychelles			
36. Sierra Leona			
37. Somalia			
38. Sudán			
39. Swazilandia			
40. Tanzania			
41. Togo			
42. Uganda			
43. Zaire			
44. Zambia			
45. Zimbabwe			