

Cuestiones relacionadas con la pobreza rural, el empleo y la seguridad alimentaria



Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Copenhague
6-12 Marzo de 1995



Organización de las Naciones Unidas para la
Agricultura y la Alimentación

Indice

1

Introducción

4

Condiciones apropiadas para el alivio de la pobreza rural

7

Pobreza rural y empleo

13

Conclusiones



*“Llegando al tercer milenio,
el mundo se enfrenta todavía
con un desafío crucial con
respecto al derecho humano
más fundamental: la
liberación del hambre”*

Dr. Jacques Diouf
Director General de la FAO

Introducción

De los 1 100 millones de personas afectadas por la pobreza en el mundo, 800 millones viven en zonas rurales. Sin embargo, en muchos países en desarrollo el sector rural continúa padeciendo el abandono, e incluso la explotación, principalmente en beneficio de los intereses urbanos. Los recursos disponibles se han utilizado para inversiones en industria y servicios, para el mantenimiento de la administración pública y para la mejora de la infraestructura y las condiciones de vida urbanas. De esta forma, se deja a la población pobre de las zonas rurales sin esperanzas de romper el círculo vicioso de la pobreza.

Los países en desarrollo se enfrentan también con un clima internacional difícil y limitativo. Dicho clima está condicionado por los programas de ajuste estructural que no tienen debidamente en cuenta los límites impuestos por sus economías, basadas en la agricultura, por la inestabilidad de los mercados para la mayor parte de sus exportaciones y por la competencia internacional cada vez mayor (después del Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT) con que se enfrentan sus industrias incipientes y sus débiles economías agrarias; la carga de la deuda acumulada en gran medida como consecuencia del empeoramiento de la relación de intercambio y de préstamos para proyectos económicos que no han conseguido obtener los beneficios previstos.

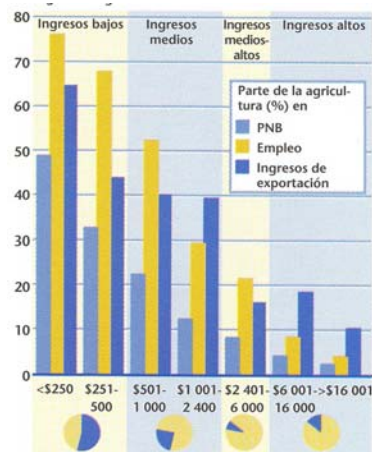
La población pobre del medio rural depende directa o indirectamente de la agricultura para obtener empleo e ingresos; el fomento de la economía rural, en particular, mediante un incremento sostenible de la producción alimentaria y agrícola es, por lo tanto, uno de los principales medios de aliviar la pobreza y el desempleo rurales. Dado que la pobreza rural constituye el elemento principal del problema social general, es importante que entre a formar parte de su solución. El sector rural desempeña una función no sólo económica, sino también social, por lo que aporta y por lo que deja de aportar. Por lo que aporta, pues proporciona alimentos y empleo a una considerable parte de la población y es posible aumentar notablemente esta función. Por lo que deja de aportar, pues son muchas las personas que quedan sin empleo y viven en el límite de la supervivencia.

Mientras la rentabilidad de la producción agrícola siga siendo tan baja, será prácticamente imposible para la agricultura competir por el capital con la industria y los servicios. Pero, si se incluyen en la ecuación los costos sociales ocultos que entraña el mantener la agricultura en su peligroso estado actual - desperdicio masivo de recursos humanos, costos de la asistencia sanitaria curativa rural, destrucción del medio ambiente (donde se juntan los aspectos ecológicos y sociales), el desequilibrio del aumento de la población entre las zonas rurales y urbanas, los problemas sociales crecientes en las ciudades-, aparecerán de forma mucho más clara los costos reales para las economías de los países en desarrollo. La inversión en el desarrollo sostenible del potencial de la agricultura, los bosques y la pesca será mucho menos costosa a largo plazo que la solución de los problemas sociales que el abandono rural está provocando.

El abandono secular de la agricultura refleja el bajo valor que se ha atribuido en el pasado a los recursos naturales. El reconocimiento creciente de su importancia y fragilidad constituye otro sólido argumento para invertir más en la agricultura, la pesca y los bosques, y para compensar a los productores agrícolas por la función y responsabilidad que tienen en cuanto proveedores de seguridad alimentaria y custodios de los recursos naturales.

Importancia económica de la agricultura

Ingresos per capita en 1989 por grupos de países según los ingresos

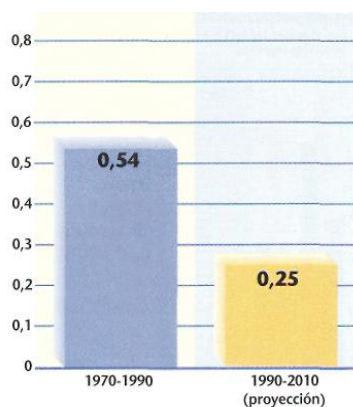


Parte de la población mundial en el grupo de países según los ingresos

INTRODUCCION

Producción agrícola mundial

Tasas medias (%) de crecimiento anual de la producción per cápita



El incremento de la producción alimentaria es una condición necesaria, pero no suficiente, para resolver los problemas del hambre y la pobreza. En 1990 la producción mundial de alimentos per cápita era un 18 por ciento mayor que 30 años antes y, según algunos cálculos, la producción de cereales, raíces y tubérculos, legumbres y hortalizas lograda actualmente en 91 países en desarrollo es suficiente para alimentar a sus 2 800 millones de habitantes, a condición de que se distribuyera equitativamente. La vinculación entre la producción y la seguridad alimentaria entraña todo un proceso de comercialización y distribución, al final del cual debe haber unos consumidores con poder adquisitivo efectivo. Mientras los pobres sigan desprovistos de medios para generar ingresos con que adquirir alimentos, o de recursos para producir lo que necesitan, permanecerán bajo la amenaza del hambre. Una de las principales preocupaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social es la de hallar la forma de repartir equitativamente el acceso a los recursos productivos.

Resumiendo, la tarea más difícil con que se enfrentan los gobiernos es indudablemente la de crear la voluntad política necesaria para aplicar políticas de desarrollo rural encaminadas a fomentar la economía agraria y mejorar la vida en el medio rural, especialmente para las poblaciones pobres, venciendo la resistencia de intereses humanos y económicos como los de elites locales, burocracias, agrupaciones económicas, estamentos militares, etc. Se facilitaría mucho esta tarea si se pudiera establecer en apoyo de dicha política una alianza de amplia base. Es evidente que quienes se oponen, incluidos los mismos pobres, si estuvieran motivados por una clara percepción de sus propios intereses, apoyarían las políticas encaminadas a aliviar la pobreza (que liberarían capital humano y darían lugar a una ampliación del mercado), elevar la producción nacional de alimentos y reducir la tasa de crecimiento de las ciudades.

El tema central de la cumbre será la pobreza. La falta de perspectivas y de servicios en las zonas rurales, obliga a los pobres a huir a las ciudades. Para muchos esto no mejora su situación, pues su huida significa únicamente transferir la pobreza rural a las zonas urbanas, fomentar la miseria e incluso una mayor desesperación, y crear un terreno abonado para los extremismos políticos y religiosos y la violencia. Los grupos urbanos, incluidos los pobres, son más visibles y, por ello, llaman más la atención de sus gobiernos. Pero la solución a la proliferación de los problemas urbanos está íntimamente vinculada con la solución de los problemas rurales. La pobreza urbana, a su vez, fomenta la emigración hacia el norte, estimulada por el espejismo de la opulencia que transmiten los medios de comunicación de masas.

Al final del siglo XX, los mismos países desarrollados están luchando con situaciones que empiezan a reflejar las del sur: destrucción del medio ambiente (que se empieza ahora a remediar), altas tasas de desempleo, desmoronamiento de estructuras sociales, un sector creciente de población urbana pobre y marginada, ineficiencia de algunos remedios económicos clásicos para la solución de problemas sociales. Tal vez estos paralelismos puedan ofrecer la piedra angular para establecer las alianzas fuerte sur y crear el tipo de solidaridad mundial contra la pobreza y la marginación que exige la Cumbre.

Los problemas generales relacionados con la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS) se han tratado fundamentalmente en la Conferencia de den Bosch¹ de 1991 y en el Capítulo XIV del Programa 21 aprobado por la CNUMAD en 1992. No obstante, la Cumbre sobre Desarrollo Social deberá afrontar las cuestiones principales relacionadas con la pobreza rural.

Actualmente revisten importancia especial tres cuestiones:

- ♦ cómo superar las limitaciones actuales al incremento de la producción alimentaria para consumo local;
- ♦ cómo aplicar políticas que favorezcan la equidad social y el desarrollo sostenible frente a las limitaciones internacionales cómo la pesada carga de la deuda, el ajuste estructural y las nuevas normas del comercio mundial;
- ♦ cómo alimentar a las poblaciones de las ciudades que crecen exponencialmente.

En el documento se examinan en primer lugar las condiciones que permitirán aliviar la pobreza rural y se plantean después algunas cuestiones relacionadas con la pobreza y el empleo rurales.

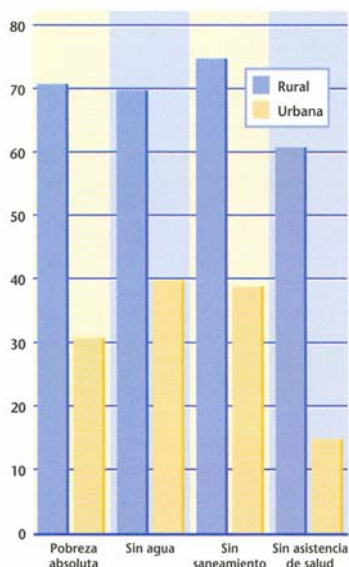
El desarrollo sostenible es la ordenación y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable (Informe del Consejo de la FAO, 1988). Las metas de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS) son conseguir la seguridad alimentaria mediante un equilibrio apropiado y sostenible entre la autosuficiencia y la autodependencia, la generación de empleo e ingresos en las zonas rurales, en particular para erradicar la pobreza, y la conservación de los recursos y protección del medio ambiente nacionales.

¹ Véase la Declaración y el Programa de Acción de den Bosch sobre la ADRS'. Conferencia FAO/Gobierno de los Países Bajos sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles, s-Hertogenbosch, Países Bajos, abril de 1991.

Condiciones apropiadas para el alivio de la pobreza rural

Indicadores de pobreza rural-urbana

Porcentaje de la población rural urbana que vive en pobreza absoluta o carece de acceso a servicios esenciales en los países menos adelantados



² El UNICEF estima que se gasta solamente el 10 por ciento de los presupuestos nacionales en servicios sociales (como los de educación, salud, abastecimiento de aguas y saneamiento). La parte que beneficia a las zonas rurales y, más especialmente a los pobres, es insignificante en muchos países. Es inconcebible que este nivel tan bajo de apoyo social deba reducirse aún más por medio de programas especiales.

Inversión de las tendencias pasadas de la política económica

Para conseguir una inversión del abandono que ha afectado al sector rural de la mayoría de los países se requieren cambios fundamentales en las políticas y la asignación de recursos: políticas macroeconómicas que estimulen la economía rural, políticas agrícolas y medidas complementarias para impulsar la producción de alimentos destinados al consumo local y disposiciones institucionales para garantizar que todos los participantes puedan hacer oír su voz y tener acceso a los recursos.

En muchos países, los productores agrícolas, tanto ricos como pobres, se han visto agobiados durante mucho tiempo por una fuerte tributación (por ejemplo, impuestos sobre los cultivos comercializados). Los consumidores urbanos se han beneficiado de subvenciones sobre los alimentos básicos y de las importaciones a bajo precio. La población rural rica se ha beneficiado de subvenciones a los insumos y maquinaria, que los pobres normalmente no utilizan en grandes cantidades. Los efectos nocivos de esta desviación se han dejado sentir sobre todo en los sectores más pobres de las comunidades rurales. En la actualidad son cada vez más los países que están introduciendo correcciones para cambiar esta situación.

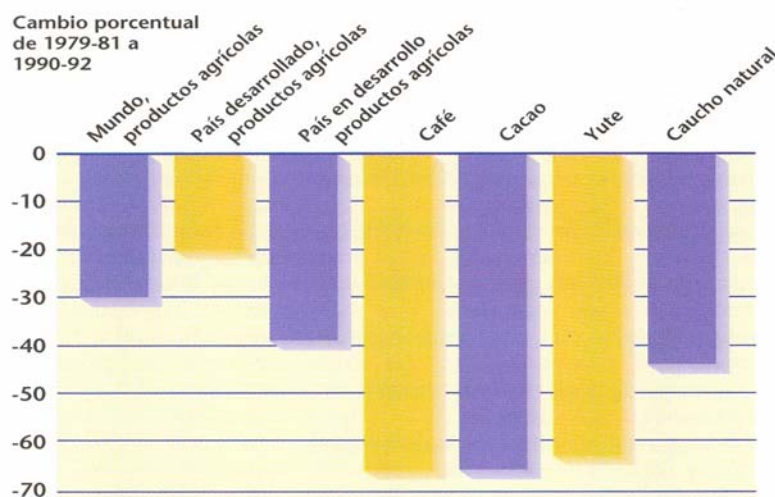
Con objeto de eliminar tales alteraciones, se necesitan todavía nuevos e importantes progresos. Su corrección es uno de los objetivos de los programas de ajuste estructural. Tal como se concibieron y se han aplicado con frecuencia, estos programas tienen efectos negativos para la población pobre (reducción de los servicios sociales, eliminación de subvenciones, competencia más abierta de las importaciones sin una preparación apropiada de los mercados nacionales, devaluación repentina de la moneda). No obstante, el ajuste estructural no se puede considerar indeseable en sí mismo. La cuestión está en cuáles deben ser los objetivos de los programas de ajuste estructural, de qué manera hay que tener debidamente en cuenta las limitaciones de las economías basadas en la agricultura (en particular las fluctuaciones fuertes de los ingresos y los recursos presupuestarios, que pueden hacer prácticamente imposible una planificación precisa), las medidas que deben incluir, el calendario que se debe seguir para su aplicación y la manera de reducir sus efectos negativos sobre el bienestar social, el medio ambiente y, naturalmente, la producción.² El ajuste estructural favorable para la población forma parte de las condiciones apropiadas; una manera de reducir al mínimo los efectos negativos es hacer participar a representantes de todos los sectores sociales en la formulación de los programas de ajuste estructural.

Las políticas agrícolas de la mayoría de los países en desarrollo se han concentrado sobre todo en la producción de cultivos comerciales para exportación. Este objetivo de antes de la independencia se ha mantenido en gran medida después de ésta. La mayor parte de las investigaciones del sector público y todas las de las compañías privadas se han orientado a los cultivos comerciales; también los servicios de extensión se han concentrado en los cultivos con grandes posibilidades de mercado que, por otra parte, ocupan la tierra más productiva. Con la llegada de los cereales híbridos de alto rendimiento, como el arroz, el maíz y el trigo, que condujo a la denominada Revolución Verde, también se prestó mayor atención a estos importantes cereales en las zonas de alto potencial, que se beneficiaban del riego o de unas precipitaciones seguras. Las variedades adaptadas a las zonas de bajo potencial y los productos alimenticios básicos del medio rural, como los cereales secundarios, las raíces y los tubérculos, comercializados y consumidos sobre todo localmente, han recibido una atención relativamente escasa.

La evolución de los mercados de la mayoría de los cultivos comerciales difícilmente ha justificado dicha desviación de las políticas. Por citar sólo dos ejemplos, en 1991 los precios del café y del té en valor real alcanzaron el nivel más bajo desde 1950. La caída de los precios de los productos de exportación de África entre 1986 y 1990 se estima que ha costado al continente unas pérdidas de ingresos de 50 000 millones de dólares.

Descenso del valor de los productos agrícolas

Durante el pasado decenio, descendió de forma pronunciada "la relación de intercambio", medida del valor de los productos agrícolas frente a los bienes manufacturados y el petróleo bruto. Los países en desarrollo han sido los más perjudicados, pues algunas de sus exportaciones perdieron los dos tercios de su valor.



Fuente: FAO, Situación y perspectivas de los productos básicos 1993-94; Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1994.

En este momento hay motivos muy convincentes para concentrar más la atención y los recursos en los cultivos alimentarios para consumo local, especialmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

Aumento de la capacidad de la población pobre

La tarea de garantizar que los pobres hagan oír su voz no es nada fácil. A lo largo de los años son muchos los intentos que han fracasado: las cooperativas se han convertido en instrumentos de los ricos y de los gobiernos, las sublevaciones de los campesinos se han reprimido, se ha acallado a los dirigentes que levantaban la voz. No hay ningún motivo que induzca a pensar que a los pobres les va a resultar más fácil organizarse en el futuro que en el pasado.

Organizaciones de agricultores y política nacional en el Senegal

La llegada del ajuste estructural ha ayudado a convertir el sector de la política agrícola en un tema de preocupación para las ONG en general, sobre todo las que representan a la población rural cuya vida se ve directamente afectada por los cambios a nivel macroeconómico. La ayuda a la población rural para que comprenda el fundamento de esos cambios y las limitaciones con las que actúan los gobiernos es un requisito previo para su participación efectiva en el establecimiento de unas condiciones normativas que conduzcan a un desarrollo sostenible en el medio rural. En el Senegal, la actividad de la Federación de ONG Senegalesas (FONGS) para conseguir establecer dicho diálogo está recibiendo el respaldo de la FAO.

En un foro nacional organizado por la FONGS en enero de 1993, en el que tomaron parte unas 300 personas de organizaciones, ministerios y donantes, se examinaron los efectos del ajuste estructural sobre la agricultura de los campesinos y el medio ambiente. Un resultado fue la creación del Comité Nacional de Concertación de la Población Rural (CNCR), órgano de amplia base que agrupa a federaciones nacionales de agricultores, ganaderos y pescadores. Un año más tarde, el gobierno invitó al CNCR a participar en una mesa redonda para examinar el Programa de Ajuste Estructural Agrícola actualmente en fase de negociación.

Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales."

Conferencia Mundial de la Alimentación, 1974



A nivel local, la gestión comunitaria de los recursos de tipo tradicional se ha debilitado. Las ONG nacionales y extranjeras cuentan con un historial cada vez más rico en cuanto a revitalización de las organizaciones comunitarias y la validación de la gestión comunitaria de los recursos. En este sentido, las ONG tienen varias ventajas comparativas, como por ejemplo su presencia a nivel popular, su capacidad para promover sistemas innovadores en apoyo de las propias iniciativas de la población rural y su experiencia en la aplicación de sistemas de participación.

La experiencia reciente ha demostrado que se puede establecer un diálogo constructivo entre los pequeños productores organizados y las autoridades (véase el recuadro de la pág. 5). La gestión comunitaria y el diálogo local y nacional están adquiriendo una importancia creciente, a medida que la capacidad de influencia de los gobiernos se ve más restringida debido a la falta de recursos y a las limitaciones del ajuste estructural.

La descentralización y la transformación de la función del Estado, pasando de un sistema directivo a otro de ayuda, pueden contribuir considerablemente a la creación de unas condiciones favorables: mediante la delegación de funciones como la comercialización, la extensión, el almacenamiento, el transporte y el crédito en instituciones privadas y comunitarias, los gobiernos dejarán libres los escasos recursos humanos y financieros disponibles para aplicarlos con mayor eficacia a la construcción de infraestructura, la prestación de servicios a la población muy pobre que carece de medios para pagar, la corrección de defectos y alteraciones en el mercado, la garantía de una aplicación efectiva de la legislación y la creación de condiciones para que las organizaciones económicas de carácter popular que están en sus comienzos puedan actuar con eficacia frente a las organizaciones de propiedad privada más arraigadas. Hay que tener cuidado para asegurar que la transferencia del sector público al privado sea gradual y fluida, puesto que de otra manera podría producirse en los servicios una interrupción perjudicial que probablemente afectaría sobre todo a la población más pobre. Sería equivocado suponer que el sector privado es por definición eficaz, y aun más que las ONG son infalibles.

Pobreza rural y empleo

A medida que la agricultura se hace menos autosuficiente (por ejemplo, con una utilización mayor de insumos comprados) y se difunde la economía monetaria, la pobreza rural tiende a crecer. Los beneficios monetarios que prometía la intensificación de los procesos de producción tentaron a muchos de los grandes productores a incrementar la superficie de cultivo en detrimento de los pobres, sin elevar por ello necesariamente la demanda de mano de obra agrícola. También el crecimiento de la población está desempeñando una función innegable. Según las proyecciones, la población mundial ascenderá a 7 200 millones en el 2010, de los cuales el 83 por ciento vivirá en países en desarrollo, frente al 78 por ciento en 1990.

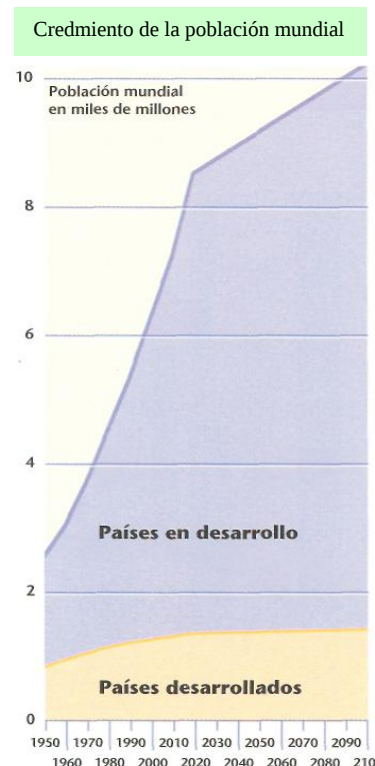
Causas de la pobreza rural

El fenómeno de la pobreza rural es complejo y varía considerablemente entre los distintos países y dentro de cada uno de ellos, así como al cabo del tiempo. Entre sus causas principales cabe señalar el acceso insuficiente y desigual a recursos productivos como la tierra, el agua, la pesca, los montes, el crédito y la energía.

La falta de oportunidades de obtener ingresos³ en la agricultura o fuera de la explotación agrícola es otra de las causas principales de la pobreza. Como consecuencia de factores como los bajos precios de los productos agrícolas, la depresión de la economía rural en la mayoría de los países y la mala infraestructura de transporte y comercialización, unidos a la rápida expansión de la población rural, el problema es sencillamente que no hay suficiente trabajo remunerado. Por otra parte, durante los periodos de alta demanda estacional, pueden determinarse situaciones de escasez de mano de obra agrícola.

El abandono de cultivos, sistemas de producción y estrategias de supervivencia propios de los sectores pobres ha contribuido en distintas formas a la pobreza rural. La introducción de variedades de más alto rendimiento y de los paquetes tecnológicos que la han acompañado, especialmente en Asia, ha provocado la pérdida de la biodiversidad, especialmente de variedades tradicionales, la cual ha contribuido, a su vez, a una mayor inseguridad alimentaria para los pobres (escasa resistencia a la sequía y las enfermedades de las variedades de alto rendimiento)⁴. Algunos métodos modernos de cultivo han surtido efectos colaterales que inducen a la pobreza, tales como la reducción drástica del número de muchas plantas utilizadas para fines medicinales que se consideran "malezas" en los paquetes tecnológicos.

La introducción de tecnologías no indígenas ha influido también perjudicialmente en las oportunidades de empleo: mientras unas tecnologías contribuyen a la sustitución de la mano de obra (mecanización de la recolección de la caña de azúcar) otras crean fuerza de trabajo (intensificación, por ejemplo, mediante sistemas integrados de cultivo y ganadería, cultivos múltiples, manejo integrado de plagas). Las nuevas tecnologías tienen frecuentemente un efecto más negativo sobre la mano de obra femenina (aumento de la fatiga, mayor carga de trabajo o, alternativamente, pérdida de empleo), mientras que los hombres son los principales beneficiarios de sus efectos positivos.



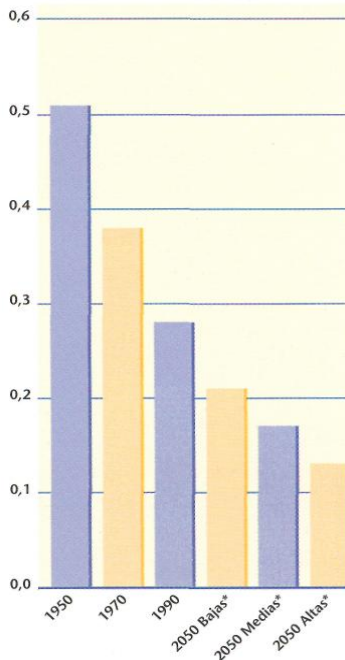
³ En el África subsahariana, más del 50 por ciento de la mano de obra rural se halla desempleada (véase el documento del Comité Preparatorio de la Cumbre para el Desarrollo Social: "Reunión de expertos sobre el incremento del empleo productivo", noviembre de 1993).

⁴ Puede encontrarse un ejemplo típico en Zimbabwe. Los agricultores compraban a las grandes compañías semillas híbridas, pero entre éstas no figuraban las de sorgo y mijo adecuadas a condiciones de tierras secas. Ahora producen y distribuyen sus propias semillas a través de una ONG nacional, constituyendo un ejemplo de iniciativa privada en favor de los agricultores. Véase Enseñanza para el desarrollo, Documentos de Intercambio, FAO, 1994.

Desafío para la producción de alimentos:
más población, superficie limitada de tierras

Tierra arable per cápita (ha)

*Basadas en las proyecciones bajas,



medias y altas elaboradas por la
Division de Población de las Naciones
Unidas.

⁵ El objetivo último de la seguridad alimentaria mundial fue definido por la FAO en 1983 como: "asegurar que todas las personas tengan en todo momento un acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan".

⁶ Según proyecciones de las Naciones Unidas, la población urbana de los países en desarrollo aumentará de menos de 1 000 millones (29 por ciento de la población de estos países) en 1980, a 2 700 millones (47 por ciento) en el 2010, dentro de solamente 15 años

Contribuyen a agravar estos inconvenientes insuficiencia de los sistemas de distribución tanto de los productos agropecuarios, como de los insumos y bienes de consumo, y el acceso limitado a los servicios públicos (enseñanza, asistencia sanitaria, planificación familiar, cuidado de los ancianos) y la calidad de estos servicios. También los servicios de extensión y las comunicaciones tienden a ser no sólo escasos y específicos para determinados productos, sino también, en muchos casos, inadecuados a las preocupaciones de los pobres, mientras que el sesgo urbano de la enseñanza académica hace que ésta, cuando existe, se adapte mal a las necesidades de la vida rural.

El acceso cada vez más problemático a los suministros de energía que son imprescindibles para cocinar, especialmente la leña, pero también de energía necesaria para la iluminación doméstica y la agricultura mecanizada (bombas, industria rural), unido a la incapacidad de los pobres para pagar suministros energéticos comerciales, como el queroseno, y las dificultades técnicas de la introducción de energías alternativas constituyen otros elementos que contribuyen a la intensificación y difusión de la pobreza rural.

Consecuencias de la pobreza rural

Pueden señalarse tres consecuencias principales de la pobreza rural.

- ♦ La primera es la inseguridad alimentaria⁵ ya que de todas las necesidades humanas la de la alimentación es la más fundamental. La población rural pobre no sólo no tiene acceso a suministros regulares de alimentos para disponer de una dieta equilibrada, sino que se ve obligada a vender, en lugar de consumir, productos alimenticios de alto valor como la fruta, la leche y la carne. Una alimentación insuficiente y desequilibrada, y la falta de agua limpia, son causas de mala salud y de enfermedades que, a su vez, reducen la capacidad de la población pobre de trabajar productivamente.
- ♦ El agotamiento de los recursos naturales y los daños ambientales son también consecuencias de la pobreza rural, ya que la presión demográfica y la falta de acceso a las tierras productivas obligan a los pobres a cultivar tierras marginales frágiles (especialmente tierras comunales), a elevar en exceso la densidad de pastoreo, a destruir recursos forestales o a practicar la pesca costera, en un esfuerzo desesperado por sobrevivir hoy, lo que, a su vez, agrava sus posibilidades de sobrevivir mañana. Pero los pobres no son ni mucho menos las únicas causas de los daños ambientales. La agricultura moderna ha provocado tanto en el norte como en el sur la erosión del suelo, la contaminación de las aguas y la pérdida de la biodiversidad.

El éxodo rural de los pobres, principal e inicialmente de los varones, se debe esencialmente a la pobreza y provoca la "feminización" del campo, y la emigración de los campesinos sanos, especialmente los jóvenes y que han recibido educación, lo que plantea en algunas zonas el peligro real de una falta absoluta de fuerza de trabajo rural. La urbanización masiva⁶ entraña el problema de alimentar a una subclase urbana empobrecida y aún más frágil y la agudización de los problemas económicos y sociales (la violencia e inseguridad que se difunden incluso en los barrios "ricos") La alimentación de esta población con los recursos internos y las importaciones será uno de los principales problemas en el siglo XXI.

Soluciones y limitaciones

Existen pruebas bien documentadas de cuáles pueden ser las soluciones a estas dificultades crónicas, pero el problema se plantea cuando hay que llevarlas a la práctica. En otras palabras, sabemos lo que hay que hacer pero raras veces cómo hacerlo, dada la realidad económica, política y social.

El promover un desarrollo rural generalizado, ayudará a los menos pobres pero tendrá también repercusiones positivas inesperadas para los pobres rurales? ¿Estimulará una economía rural dinámica la demanda de servicios no agrícolas, de bienes producidos en los centros urbanos y, por lo tanto, de empleos? ¿Se trata de una repetición de la teoría del "deslizamiento"? En aquellas situaciones en que los recursos totales son limitados, debido entre otras cosas al servicio de la deuda exterior, ¿cómo se las arreglarán los gobiernos para reducir una determinada asignación y superar las objeciones de algunos detentadores de derechos (los militares) que son más sensibles que otros (servicios sociales). Cuando las decisiones están condicionadas por los ajustes estructurales y los "mecanismos del mercado", el elevar los precios agrícolas y hacer que las condiciones comerciales jueguen a favor del sector puede resultar problemático y lento. El alza de los precios de los alimentos provocará empobrecimiento y malestar en los centros urbanos. Este es el tipo de limitaciones a las que tienen que hacer frente los gobiernos.

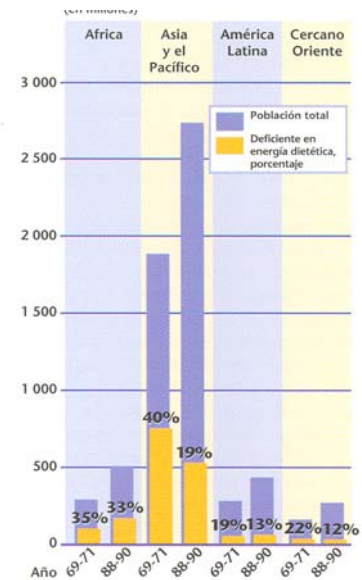
El empleo no agrícola (elaboración, servicios rurales, metalurgia, industrias familiares) está aumentando rápidamente en algunos países como China y el Sudeste asiático, contribuyendo así a aliviar la pobreza rural. Sin embargo, puede contribuir a agravar la escasez de mano de obra agrícola ya que, cuando existen, los trabajos no agrícolas tienden a estar mejor retribuidos, haciendo que los trabajadores se resistan a aceptar empleos agrícolas cuando disponen de los otros.

La elaboración de alimentos proporciona un medio de crear empleo y conservar el valor añadido en las zonas rurales. La investigación debe tratar de encontrar la forma de superar los problemas que plantean los productos perecederos y la elaboración de los mismos relacionados con muchos cultivos alimentarios locales; tales limitaciones provocan considerables derroches y hacen que los productos alimenticios locales sean menos atractivos para los habitantes de la ciudad. Se necesita por lo tanto mejorar también la inocuidad y calidad de dichos alimentos.

En la medida en que siga existiendo la pobreza absoluta en las zonas rurales, desempeñarán un importante papel los programas de obras públicas encaminados a la construcción de la necesaria infraestructura (carreteras, puentes, mercados) y a la conservación del suelo y del agua por ejemplo. ¿Deberá utilizarse la ayuda alimentaria como retribución parcial de los salarios en tales programas o habrá que limitarla a las situaciones de urgencia? Si bien las obras públicas crean puestos de trabajo temporales, hay que encontrar un equilibrio adecuado entre sus dos funciones: crear empleo y crear infraestructura. ¿Resulta viable el planificar y llevar a cabo programas de obras públicas con la participación de la población local? Este puede ser un medio de garantizar que las obras públicas resuelvan los problemas identificados a fin de asegurar su gestión y mantenimiento una vez acabado el programa.

Población con deficiencia de energía dietética*

Número y porcentaje de la población total (en millones)



* Definida como una población cuya energía dietética media o disponibilidad de alimentos anual es inferior a la necesaria para mantener el peso corporal y sostener una ligera actividad.

Fuente: FAO, Dirección de Estadística, Servicio de Análisis Estadístico.

“La urbanización intermedia brinda una alternativa (al éxodo rural hacia las grandes ciudades). Muchos países no están excesivamente urbanizados sino mal urbanizados y de lo que carecen es de una red de ciudades intermedias que corrija el actual desequilibrio. La creación de puestos de trabajo y la adopción de una política destinada a establecer ciudades intermedias permitirán absorber el exceso de población rural. Podrían ponerse en práctica programas de desarrollo participativo en uno de los niveles de este sistema de ciudades intermedias dando lugar a la aldea rural, cuyo crecimiento podría estimularse mediante una política de construcción de infraestructura y de viviendas en apoyo del sector no oficial. Esto facilitaría un intercambio dinámico entre la ciudad y el campo dentro de las pequeñas regiones. Una actividad paralela en este sector, unida a la restauración ambiental, contribuiría a integrar la urbanización intermedia en un proceso de desarrollo ecológico.”

Traducción de Grigori Lazarev:
Vers un éco-développement participatif.
 L'Harmattan, Paris 1993

Para que los pobres tengan un acceso equitativo a los recursos, el control debe desplazarse de los que lo ejercen actualmente de manera no equitativa, incluidos los ciudadanos privados y los organismos estatales. La tierra y el agua son recursos importantes y el acceso a los mismos tal vez podría aumentarse mediante la reforma agraria y una legislación adecuada sobre pastos, y sobre los derechos y obligaciones de los usuarios de los bosques y de las aguas. ¿Puede considerarse alentadora la experiencia tenida hasta ahora? En el pasado, la gestión comunitaria de aguas, pastos, bosques y pesca costera ha estado tradicionalmente muy extendida. En algunos casos, los sistemas se están desmoronando debido a razones sociales y económicas, o están siendo socavados por las políticas de privatización.

El crédito es otro recurso básico del que frecuentemente están privados los pobres. ¿Constituyen los sistemas de crédito no oficiales una solución viable? ¿Ha tenido éxito la experiencia de las ONG para fomentar el crédito no oficial? ¿Que lecciones se han aprendido?

¿Es necesaria la discriminación positiva para que las mujeres campesinas tengan acceso a los recursos productivos, al crédito y a la educación? La creciente carga que éstas tienen que soportar en lo que respecta a la producción de alimentos y trabajos agrícolas, la supervivencia de la familia y la protección del medio ambiente parecen justificar dicha discriminación. Las políticas y los servicios de capacitación y extensión deben tener en cuenta los aspectos relacionados con las diferencias que se plantean por razón del sexo.

¿Resulta la expansión vertical de la producción de los cultivos y del ganado típicamente destinados a la población pobre una opción viable para aumentar la producción y el empleo al mismo tiempo que se limita la destrucción de recursos? ¿En que grado puede la sinergia existente entre la tecnología tradicional y la moderna (por ejemplo fomentar al máximo la rotación de los cultivos, utilizar abonos vegetales, controlar las plagas orgánicas, utilizar adecuadamente los fertilizantes químicos) ser aprovechada para este fin? Estas combinaciones pueden necesitar una mayor intensidad de mano de obra y ser más favorables para el medio ambiente.

¿Que papel puede desempeñar la población rural con el desarrollo tecnológico en sectores como la agrosilvicultura, la conservación del suelo y el agua y la biodiversidad? de la productividad sostenible de las zonas marginales o pobres en recursos como las regiones áridas o montañosas, intensificación de los rendimientos de los cultivos alimentarios locales, mejora y rehabilitación de las prácticas tradicionales ecológicamente racionales)? ¿Que experiencia han adquirido las ONG en este sector? La asistencia técnica deberá servir de apoyo a las prácticas existentes y aprovecharse de los conocimientos, la experiencia y las estrategias de producción de la población rural. ¿Hasta qué punto pueden resolverse estas limitaciones mediante el conocimiento científico de la agricultura y de la ecología agraria?

¿Que experiencia tienen las ONG en cuanto a la asociación de la población rural con el desarrollo tecnológico en sectores como la agrosilvicultura, la conservación del suelo y el agua y la biodiversidad?

La primera Revolución Verde aumentó la producción de alimentos, pero con algunos efectos negativos considerables (pérdida de biodiversidad, mayor pobreza rural entre los campesinos sin tierras, marginación de cultivos importantes como las legumbres, erosión del suelo, agotamiento o salinización del agua freática⁷). La nueva Revolución Verde debe tener en cuenta el medio ambiente, orientarse a la producción de cultivos alimentarios y ser aceptable desde el punto de vista social. Según la FAQ, existen grandes posibilidades de aumentar considerablemente el rendimiento medio de los agricultores para numerosos cultivos importantes. ¿Qué se necesita para aprovechar ese potencial?

A la vista de la preocupación por la viabilidad y la protección del medio ambiente que han despertado las técnicas agrícolas modernas, cabe preguntarse si se debería conceder mayor relevancia a tecnologías más “benignas”, utilizando prácticas de explotación basadas en los conocimientos en las que la información desempeña una función importante (un número menor de nuevos sistemas de riego en gran escala, mejor aprovechamiento y utilización del agua de manera eficaz, de bajo costo y en manos de los usuarios; menos fertilizantes químicos, mayor utilización de los sistemas integrados de nutrición de las plantas y medidas de conservación del suelo; menos plaguicidas, mayor actividad de lucha integrada contra las plagas). Será éste el camino para aumentar la utilización de prácticas tradicionales de carácter global? ¿Qué experiencia han adquirido las ONG en cuanto a los intercambios entre agricultores (la manera en que siempre se han compartido las técnicas inventadas por los agricultores) y cuáles son las condiciones necesarias para el éxito?

Para recurrir a un nuevo sistema de este tipo se requerirá una buena dosis de humildad por parte de los expertos nacionales e internacionales, reconociendo el valor de los conocimientos locales y la sabiduría de las prácticas tradicionales y de las complejas y múltiples estrategias de supervivencia de los pobres.

La educación y la capacitación práctica de carácter general son esenciales si se quiere preparar a la población rural en particular para empleos no agrícolas. Actualmente todos admiten que la inversión en educación general produce grandes beneficios: “La educación es la clave del aumento de la capacidad individual para adaptarse a los cambios de las circunstancias. Una buena educación general abre el camino a la comunicación, al razonamiento abstracto y a la habilidad para solucionar los problemas ...”. Son palabras de la Reunión de expertos sobre la ampliación del empleo productivo, convocada como contribución a la Cumbre Social. ¿Qué sistemas de capacitación son los que mejor pueden preparar a los pequeños agricultores para examinar las ventajas relativas de diversas opciones tecnológicas? ¿Qué se puede hacer para solucionar los problemas de falta de instructores capacitados y experimentados y de la resistencia del personal a ser destinado a zonas remotas? ¿Qué se puede hacer para mejorar los programas de estudios, orientados hacia el sector urbano y mal adaptados a la vida rural?

En las actividades de asistencia internacional se deben dedicar

más recursos a los países que se encuentran con unas condiciones

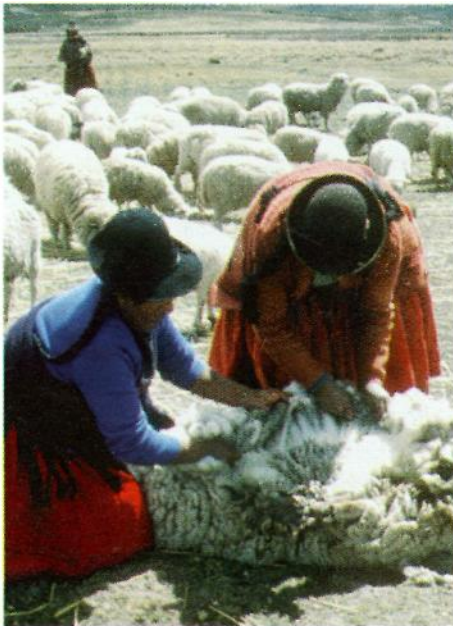
Conocimientos populares

Mientras los políticos y los investigadores se esfuerzan por encontrar políticas y tecnologías adecuadas, los campesinos de todo el mundo siguen trabajando de la misma forma que lo hacían sus antepasados. Cada vez se tiene más conciencia de este hecho y en todo el mundo en desarrollo se están aplicando las lecciones aprendidas con resultados muy positivos. En Puno (Perú), se combaten con éxito los daños provocados por las heladas mediante el sistema preincaico de cultivo en caballones (waru-waru) y los canales de riego. En la provincia de Khonkaen (Tailandia), se utiliza un sistema tradicional de integración de cultivos y del ganado para conseguir la seguridad alimentaria y un excedente destinado a la comercialización. En la India, con algunas variedades locales de cereales se consiguen rendimientos similares a los de las semillas “mejoradas”, utilizando menos insumos y con una mayor resistencia a la sequía y a las enfermedades. (Ejemplos sacados de los documentos de la FAQ sobre desarrollo, educación e intercambio de conocimientos). Se están descubriendo, mejorando y compartiendo en todo el mundo experiencias similares por parte no sólo de las ONG sino también de los donantes bilaterales y del sistema de las Naciones Unidas (FAQ, FIDA), ya que cada vez se aprecia en mayor medida que los conocimientos tradicionales bien aplicados tienen un alto grado de perfeccionamiento y, en muchos casos, son superiores a los sistemas modernos en lo que respecta a sus efectos totales.

⁷ Vease Vandana Shiva, *The Violence of the Green Revolution*

"La idea que hiivana los acuerdos de la Cumbre sobre la Tierra es que la humanidad ha llegado a una encrucijada. Podemos seguir con las política s actuales que ahondan las divisiones económicas dentro de los países y entre ellos, que agravan la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y acentúan el empeoramiento del ecosistema del que depende la vida sobre la Tierra. O, por el contrario, podemos tomar otra dirección. Podemos actuarpara mejorar el nivel de vida de quienes lo necesitan. Podemos ordenar y proteger mejor el ecosistema y preparar unfuturo más próspero para todos nosotros."

Agenda 21, CNUMAD



particularmente difíciles debido a la escasez de recursos, es decir, los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. ¿Que posibilidades tienen, sin una ayuda externa a largo plazo, de superar la pobreza y los problemas de inseguridad alimentaria? ¿De que manera puede corregirse la falta de atención en gran parte de la asistencia exterior hacia las necesidades locales, y más en concreto hacia las diferencias culturales de las sociedades del Tercer Mundo? Cómo se puede orientar los programas de asistencia para el desarrollo hacia los problemas reales y hacer que sean más realistas en sus previsiones (mayor atención a la transformación social poco perceptible y menor a los beneficios económicos rápidos)? Las actividades de los proyectos se han orientado con excesiva frecuencia hacia soluciones de alta tecnología que abrían el camino a contratos lucrativos para las compañías de ingeniería y construcción del país de origen (grandes embalses, centrales nucleares, maquinaria agrícola compleja). La enorme deuda del Tercer Mundo es una de las más graves consecuencias de este tipo de "desarrollo" equivocado. ¿Es posible organizar en el Norte una campaña en los medios de difusión que explique que la denominada "asistencia" al Sur raras veces ha sido altruista, por lo que debería producirse una transferencia neta de recursos adaptados a las necesidades locales y controlados por los beneficiarios?

En último lugar, aunque en absoluto en orden de importancia, ¿que apoyo necesitan las organizaciones populares y otras instituciones rurales representativas a fin de poder hacer oír su voz eficazmente? ¿De qué manera puede convencerse a las estructuras de poder actuales de que les interesa el diálogo? ¿Constituye la estratihcación social (por sexos, castas y tribus, ricos y pobres, cultivadores y ganaderos...) que suele determinar las estructuras de poder de las aldeas un obstáculo insuperable para aumentar la capacidad de los pobres y los debiles? ¿Cuál es la experiencia de las ONG en este campo? Con el paso de los años, debido a su uso excesivo y su abuso, el concepto de "participación popular" tal vez se haya devaluado algo. ¿El concepto de responsabilidad social de las autoridades para con la comunidad, constituye la base para la participación en orden a adquirir un nuevo fundamento y significado basados en los valores culturales locales?

En cuanto a la representación, hay que mencionar por último de manera particular los sistemas institucionales y sociales que conducen a la alienación social de las mujeres pobres del medio rural, que suelen ser las principales víctimas del abandono y la pobreza. La carga que ya recae sobre las mujeres se ve agravada por el éxodo rural de los hombres, que descarga sobre ellas las responsabilidades "masculinas" además de las "femeninas" en sociedades que no están adaptadas para los hogares con mujeres al frente (el 30 por ciento de los hogares rurales en Africa). ¿De qué

manera puede superarse esta incapacitación de las mujeres, que constituye una pérdida enorme de recursos humanos? ¿Es posible dar un nuevo valor y reconocer mediante la legislación la función de las mujeres pobres del medio rural, incluidos los derechos a la propiedad, los derechos civiles y los derechos familiares, a fin de permitirles aprovechar sus oportunidades? Si bien el creciente convencimiento de su función y de las limitaciones que encuentran está conduciendo a intervenciones más eficaces a su favor, es todavía mucho lo que queda por hacer.

Conclusiones

Tal vez se esté creando en torno a los temas de la Cumbre una convergencia de intereses entre los gobiernos, la comunidad de las ONG, el sector privado y las nuevas opciones que está adoptando la FAO. Las dos primeras cuestiones importantes indicadas en la Introducción-producción de alimentos para consumo local, efectos de los mecanismos internacionales sobre la pobreza y la seguridad alimentaria- han preocupado desde hace tiempo de manera especial a las ONG, tanto las que se ocupan de desarrollo como de actividades de defensa. La tercera cuestión -cómo alimentar a las ciudades del Sur- es un problema que adquirirá proporciones cada vez mayores en los próximos decenios.

La FAO está convencida de que muchos países del Sur, Africa inclusive, tienen posibilidades de aumentar la producción agrícola, y con ello contribuir al alivio de la pobreza (mediante la creación de empleo), así como de elevar la producción de alimentos. Sin embargo, no hay una varita mágica que convierta esto en realidad. Habrá que combinar factores económicos, sociales y biofísicos complejos y examinar constantemente esas combinaciones. La comunidad de las ONG ya está contribuyendo en buena medida a la reflexión y la acción sobre estas cuestiones. La FAO cuenta con experiencia técnica y en materia de políticas, tanto positiva como negativa, que se puede aprovechar. Los pequeños agricultores, sus organizaciones comunitarias, las ONG, los gobiernos y las organizaciones internacionales deben aunar sus esfuerzos para conseguir introducir los cambios necesarios.

Los programas de ajuste estructural concebidos y aplicados de manera apropiada pueden contribuir a crear unas condiciones económicas mejores con vistas a un cambio constructivo en las zonas urbanas y rurales. Ahora bien, puede resultar difícil llegar a un acuerdo sobre el contenido de tales programas y sobre su aplicación. Un sistema comercial mundial más abierto permitiría a los países del Sur competir aceptablemente en los mercados internacionales. Sin embargo, el acuerdo de la Ronda Uruguay puede tener efectos negativos para algunos de los países más pobres del Sur (dificultad para competir en los mercados mundiales sin un trato preferencial, precios más elevados de los alimentos importados, prohibición de medidas sobre los precios internos). La elevación prevista de los precios mundiales de los cereales debería permitir aumentar los precios al productor de estos y otros productos alimenticios básicos análogos. Sin embargo, los consumidores urbanos y rurales que no tienen capacidad de producción se verán perjudicados.

Por otra parte, hay quienes estiman que, al promover una economía de mercado (libre), se olvida con excesiva frecuencia que no siempre se cumplen las condiciones necesarias para que los mercados funcionen con eficacia. Los mercados mundiales de los principales productos exportados por el Sur (desde el cacao y el té hasta el tabaco y las plantas medicinales) están sometidos a "oligopolios" (un pequeño número de grandes compradores, sobre todo compañías transnacionales). Los mercados nacionales distan mucho de funcionar bremente, puesto que algunos operadores tienen un acceso privilegiado a información que debería estar a disposición de todos. Mientras se mantenga esta situación -y es poco



La agricultura ha desempeñado una función decisiva en el desarrollo de los países que ahora son ricos y será crucial para el desarrollo de los que todavía son pobres."

The poverty of nations, W.H. Murdoch



Por último, los problemas relacionados con el crecimiento rápido de las ciudades del Sur apenas se están comenzando a abordar. Muchos países tal vez no estén en condiciones de obtener suficientes beneficios de la producción y los servicios agrícolas e industriales para poder comprar en los mercados mundiales los alimentos que no pueden producir a partir de sus propios recursos. La ayuda alimentaria ciertamente no será suficiente, aun cuando fuera una opción viable. Si bien el aumento de la producción propia es técnicamente viable para muchos países, plantea numerosos problemas, a los que se ha aludido más arriba. ¿Que se puede hacer en orden a prepararse para este problema, que se perfila al llegar el Siglo XXI?

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia**

