



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL

Porto Alegre, 7-10 de marzo de 2006

**La Participación de la FAO en la Elaboración de Buenas Políticas y
Prácticas en la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural:
Breve Cuadro General**

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

La Participación de la FAO en la Elaboración de Buenas Políticas y Prácticas en la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural: Breve Cuadro General

I. El Desafío Mundial: Objetivos de Desarrollo para el Millennium.

1. A finales del siglo veintiuno, continuamos con el flagelo moralmente inaceptable del hambre y de la pobreza. Consciente de sus obligaciones, la comunidad internacional reunida en la Cumbre del Millennium, se puso de acuerdo sobre ocho Objetivos de Desarrollo para el Millennium (ODM) que estarán al centro de los esfuerzos asumidos en conjunto por los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales a fin de abordar este enorme desafío. En vista de que de los 1.1 billones de seres humanos extremadamente pobres, el 75% vive en zonas rurales y depende en gran parte de la agricultura, selvicultura, pesca y otras actividades afines, la clave del desafío a fin de erradicar el hambre y la pobreza mundial *deberá encontrarse* en una reforma agraria y un desarrollo rural eficaces. De esta manera, la participación de la FAO en esta labor fundamental contribuye directamente a que se logren dichos objetivos, en particular el ODM1 (erradicar el hambre y la pobreza extrema), el ODM7 (garantizar el desarrollo sostenible del ambiente) y el ODM8 (crear una red mundial para el desarrollo).

II. La Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (Roma, 1979)

2. Veintiún años antes de que se celebrara la Cumbre del Millennium, la FAO alertó al mundo sobre el desafío respecto del carácter rural de la pobreza, en la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CMRADR). La Conferencia, a la que participaron delegados de 145 países, incluidos cuatro Jefes de Estado y 89 ministros, así como Agencias de las Naciones Unidas, organismos intergubernamentales y organismos no gubernamentales, adoptó por unanimidad la Declaración de Principios y Programas de Acción a la que sucesivamente se le conoció como “La Carta del Campesino”.

3. Este estatuto de los campesinos rurales pobres, subrayó que el desarrollo rural era un problema mundial que tenía que enfrentarse de manera simultánea en los varios aspectos relacionados entre ellos, mediante la creación de instituciones independientes *difundidas en los pueblos*, a fin de que se volvieran a orientar las políticas de desarrollo *a nivel nacional*, realizando un Nuevo Orden Económico Internacional *a nivel mundial*.

4. La Carta del Campesino destacó los *principios* que siguen a continuación:

- El objetivo principal de la reforma agraria y del desarrollo rural deberá ser el de mejorar la calidad de la vida de todos, en particular la de los pobres que viven en las zonas rurales. El desarrollo económico por sí mismo no es suficiente, éste deberá sostenerse sobre la base de la justicia y la participación de la comunidad;
- Las estrategias eficaces necesitan de la creación de instituciones independientes que promuevan medidas para los diferentes sectores, con el fin de que se incrementen los ingresos económicos, se garantice una distribución equitativa de la riqueza y se mejore la calidad de la vida de los pobres de las zonas rurales;
- Se considera fundamental la participación de los directos interesados, en particular la de los campesinos pobres que suelen ser marginados en todas las diferentes etapas de los procesos de desarrollo;

- El desarrollo rural requiere de actividades de carácter local y de una nueva orientación de las políticas gubernamentales.

5. Los *elementos fundamentales para operar* son:

- El acceso a la tierra y al agua por parte de las comunidades pobres, las contribuciones para la agricultura, los servicios y los mercados asimismo, la investigación, la tecnología, el desarrollo y la extensión;
- El incremento y la diversificación de las oportunidades de trabajo retribuido con un sueldo justo aplicada en particular, a los individuos que no poseen tierras en sectores distintos del sector agrícola;
- Los servicios públicos y privados de mejor calidad que promuevan el desarrollo y el bienestar de los recursos humanos. A saber, la educación, la salud, la nutrición, el agua potable, la energía, las carreteras y los medios de comunicación;
- La integración justa y total de las mujeres que participan en el proceso de desarrollo;
- La participación de la población pobre en actividades promovidas por ONGs, grupos de productores y trabajadores y cooperativas, y;
- Las macro políticas que favorecen este proceso (a saber, impuestos, precios y políticas relativas a las inversiones y al comercio) deberán ajustarse de manera que se facilite la implementación de estrategias de desarrollo con miras a que se resuelva el problema de la pobreza rural.

7. Posteriormente la FAO, en colaboración con los gobiernos, la sociedad civil y otras Agencias de las Naciones Unidas se había encargado de implementar el Programa de Acción mediante una serie de actividades sobre la base de:

- El monitoreo del desarrollo de la reforma agraria y del desarrollo rural, incluida la elaboración de indicadores y la preparación de informes periódicos para la Conferencia de la FAO y el ECOSOC;
- El análisis y la difusión de conocimientos y enseñanzas;
- Las actividades de asesoramiento de políticas y de asistencia técnica a nivel nacional; y;
- El apoyo para la obtención de recursos económicos.

8. Aunque se habían obtenido fondos de considerable entidad para la implementación de esos programas que tuvieron una mayor importancia en los años ochenta, en los noventa el interés declinó, debido en parte, al incremento de la deuda que muchos países en vía de desarrollo *padecían*, ya que muchos de ellos además, se habían involucrado en grandes operaciones de reestructuración del sector público y por lo tanto faltaban los recursos financieros y la capacidad institucional para sustentar programas de reforma agraria y de desarrollo rural de mayor entidad. Otro obstáculo constituyeron los esfuerzos de la clase dominante finalizados a que se mantuvieran sus intereses consolidados y se boicotearan la introducción y/o la aplicación de las disposiciones de reforma auténticas. Otra razones fueron la falta de un verdadero empeño político, la ineficiencia de la burocracia, y una débil capacidad representativa técnica y de manejo por parte del productor, del trabajador y de las organizaciones comunitarias rurales.

III. La Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CIRADR): El Nuevo Contexto Mundial.

9. Los principios fundamentales del CMRADR permanecen igualmente válidos hoy en día para enfrentar el enorme y perenne desafío de erradicar el hambre y la pobreza. Sin embargo, el contexto en el que ha sido aplicado ha variado sustancialmente. Aunque la globalización, la industrialización y la agricultura comercial (a menudo subsidiada) han creado riqueza para algunos, éstas asimismo ha incrementado de manera dramática las desigualdades socio-económicas dentro y entre los diferentes países, agravando el problema de la concentración de la tierra e impulsando la deriva de pequeños propietarios y de trabajadores agrícolas hacia el trabajo jornalero en el sector informal, siendo las áreas rurales más remotas las más marginadas. Las variaciones demográficas, la rápida urbanización, la migración, el incremento del nivel de mortalidad en áreas afectadas por el HIV/SIDA, que contrastan con una mayor esperanza de vida y el envejecimiento de la población que ocurre en otras áreas, afectan a la naturaleza de la agricultura y de la producción afuera de las zonas de explotación agrícola, lo que comporta que la mano de obra dependa cada vez más de la contribución de las mujeres y de los ancianos, mientras crece de forma exponencial la competencia por las tierras fértiles, el agua y la energía. Las tendencias de los cambios climáticos, la pérdida de la diversidad biológica, el deterioro de la tierra y la desertificación, así como la mayor frecuencia de los desastres naturales, el desarrollo tecnológico y la urbanización, respecto del medio ambiente contribuyen a incrementar los problemas, constituyendo asimismo un problema para la organización de las comunidades rurales y el sistema de producción. La tendencia de las inversiones ha permitido el desarrollo industrial, del sector urbano y de los servicios, así como también del aparato militar y desfavorecido el desarrollo agrícola y rural. Dentro del sector agrícola algunas áreas con un elevado potencial han recibido mayor atención respecto de las tierras altas y las tierras áridas en las que viven la mayoría de los pobres de las zonas rurales. Estas tendencias agravan la competencia y los conflictos para acceder a la tierra, al agua, y a los recursos biológicos y agudizan el hambre y la pobreza extrema debilitando así la estabilidad política.

10. Por otra parte, aspectos positivos, como el creciente número de gobiernos democráticos en los países en vía de desarrollo y en Europa Central y Oriental, sumado a una descentralización del gobierno en todos los países, permiten la emergencia de una sociedad civil más sólida que tiene una mayor capacidad de interactuar con el estado y el sector privado. Los nuevos movimientos sociales que operan no sólo a nivel local sino también a nivel regional o mundial, revisten una importancia particular ya que pueden proporcionar una fuerza y poder efectivo e influenciar a las coaliciones de los pobres a fin de favorecer su acceso a la tierra y a otros bienes necesarios al propio sustento, a los derechos legales y políticos, y a una discriminación positiva que favorezca a los pobres mediante políticas de desarrollo y de servicios. Al mismo tiempo, es necesario un empeño mayor para reforzar las capacidades de los organismos gubernamentales y de las instituciones comunitarias locales, así como de las organizaciones campesinas, de productores y de trabajadores rurales, las cooperativas y la cámara de agricultura. Es necesario que se reconozcan y se mejoren los bienes vitales al sustento de los hogares rurales, de las comunidades y de los territorios, es decir, los recursos naturales (incluidos la tierra y el agua), los financieros (el ahorro, el crédito, los servicios financieros), los recursos físicos (carreteras, comunicaciones, energía, las estructuras de las explotaciones agrícolas (el riego, el almacenamiento, la infraestructura de mercado), los recursos humanos (educación, capacitación, salud, nutrición) y los recursos sociales (tanto las instituciones locales de carácter formal (es decir, las cooperativas y las asociaciones para la utilización del agua) como aquellas de carácter informal (basadas en el parentesco) las instituciones y las redes de conexión).

IV. Principios fundamentales de la CIRADR

11. La experiencia nos demuestra que la eficacia de una reforma agraria y de políticas y programas de desarrollo rural se incrementan considerablemente cuando las mismas se conforman a las tendencias sociales, económicas, ambientales y políticas descritas anteriormente y toman en cuenta los principios siguientes, utilizados por el CIRADR y que por lo general:

-
- *Enfocan al individuo teniendo en cuenta el género de pertenencia*, abordando las prioridades y construyendo y reforzando los recursos, las capacidades y las estrategias de sustento de las comunidades;
 - *Se basan en el derecho*, dentro el contexto de las leyes y costumbres nacionales;
 - Reconocen la *diversidad de grupos socio-económicos que existen en la población*, sus intereses y exigencias diferentes y a veces conflictivas y su acceso diferenciado al poder y corrigen de forma explícita las desigualdades del poder, teniendo particularmente en cuenta a la población pobre, mediante la práctica de un buen gobierno y de mecanismos idóneos finalizados a mediar los conflictos;
 - Adoptan un *enfoque coherente que integra* a los diferentes sectores, a grupos de diferentes partes interesadas y de diferentes niveles, incluidos aquellos que sirven de enlace entre la entidad rural y la urbana, utilizando una perspectiva territorial;
 - Promueven políticas del territorio que facilitan *un mayor acceso a la tierra y garantizan los derechos de propiedad a la población rural pobre*;
 - Apoyan a las *instituciones y a los programas de administración* que garantizan derechos justos y seguros sobre la posesión la tierra;
 - Incrementan las inversiones y la disponibilidad de las tecnologías fundamentales, las infraestructuras (incluido el manejo del agua), contribuyen al aumento de la producción y del mercado, de los servicios, la educación y capacitación, con miras a *mejorar de la tierra y de la productividad del trabajo a fin de acrecentar los ingresos y reducir la pobreza*;
 - Propician un ambiente que estimula la confianza recíproca en las inversiones a favor del desarrollo, el orden público y la paz para garantizar un desarrollo *ambiental y económico socialmente sostenible*;
 - Cuentan con el apoyo de *recursos financieros* adecuados, (tanto públicos como aquellos para el desarrollo, así como los impuestos agrarios, según proceda) de *inversiones* procedentes del sector privado, de un sector nacional determinado o de sectores descentralizados;
 - Promueven la toma de conciencia respecto de la importancia fundamental de poseer *instituciones adecuadas de carácter público, privado, y de la sociedad civil, en los diferentes niveles* mirados a la implementación de la reforma agraria y de las políticas de desarrollo rural, además proporcionan incentivos y capacitación que refuerzan los *mecanismos horizontales y verticales que favorecen el diálogo instituyendo vínculos de colaboración entre dichas instituciones*;
 - Aportan *incentivos* idóneos que permiten que los servicios públicos y privados operen de manera eficiente en las áreas urbanas, que dispongan de fondos y personal suficiente de manera *descentralizada* para implementar políticas y programas que ofrezcan una discriminación positiva a favor de la población pobre;
 - Fortalecen las *capacidades de los productores, de los trabajadores y de las organizaciones basadas en las comunidades rurales, en las cooperativas y en otras organizaciones de la sociedad civil* de manera que favorezcan mayormente la inclusión de la población pobre y estén conscientes de sus propios derechos y responsabilidades de forma que puedan detener cargos públicos con responsabilidad, puedan negociar y dialogar con administradores públicos sobre asuntos y cuestiones legislativas importantes que afecten al bienestar de los miembros de la comunidad y proporcionen a los miembros una producción, elaboración, comercialización o servicios financieros más eficientes con el fin de incrementar los ingresos;

- Generan mayores *oportunidades de empleo en el sector agrícola* y no sólo mediante una variedad de disposiciones políticas y de programas que estimulan el crecimiento de la productividad agrícola y los vínculos entre el sector agrícola y la economía rural/urbana dentro de una perspectiva territorial, así como mediante la inversión directa o/y el apoyo financiero;
- Observan *con atención los efectos de globalización* a fin de explotar las oportunidades que se ofrecen y mitigan los efectos negativos, en particular con respecto de los grupos poblacionales pobres y más vulnerables. La globalización que contiene el Nuevo Orden Internacional proclamado por el CMRADR, no puede sustituir la necesidad de utilizar disposiciones explícitas que garanticen la soberanía alimenticia, la agricultura a nivel familiar, el empleo seguro y remunerativo para la población pobre del sector rural que no posee tierras, la justicia social, las diferencias culturales y el derecho a una alimentación adecuada.
- *Aportan la voluntad política, las obligaciones a largo plazo y los recursos para estipular e implementar las políticas, la legislación y los programas que favorecen coherentemente a la equidad, la justicia social y el discriminen a favor de las poblaciones pobres.*

V. Variación del Modelo de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural.

12. Para responder a los desafíos propuestos por el nuevo contexto mundial, conforme a los principios designados por el CIRADR mencionados anteriormente, en muchos países se está llevando a cabo una variación en la manera de llevar adelante las negociaciones. A continuación se indican los elementos principales de la *variación del modelo*.

Variación del énfasis sobre:

El desarrollo rural como un *asunto* centrado principalmente en la producción.

Perspectivas sectoriales

La participación como enfoque consensual a la *recolección de información e identificación de las necesidades de la población* (es decir la tendencia a emplear una actitud de tipo “instrumental” a la participación.

La estrategia de intervención sobre la base de las necesidades

La capacidad de desarrollo sobre la base de las necesidades que enfoca las capacidades

A un a énfasis centrado en:

El desarrollo rural como *cuestión* fundamentalmente *socio-económica*, es decir, la capacidad de los diferentes interesados de adaptarse a los cambios técnicos y socio-económicos y seleccionar decisiones sobre la base de una información significativa con respecto a una variedad de opciones de políticas, métodos y tecnologías de desarrollo

Sustento y/o perspectiva territorial

La participación como *empeño* de todas las partes interesadas, incluido la negociación del papel desempeñado por ellos mismos, y en la delineación de “las reglas del juego”, en particular con referencia al proceso de toma de decisiones relevantes.

Una estrategia de intervención *sobre la base del derecho* (ya que la misma requiere del examen tanto de los derechos de la gente como de sus responsabilidades en relación al cumplimiento de tales derechos, así como de las relaciones con el gobierno.

Los derechos, las responsabilidades, y las capacidades de desarrollo sobre la base de incentivos, que resultan de la negociación de los roles desempeñados por los interesados y de “las reglas del juego”, para apoyar una participación coherente.

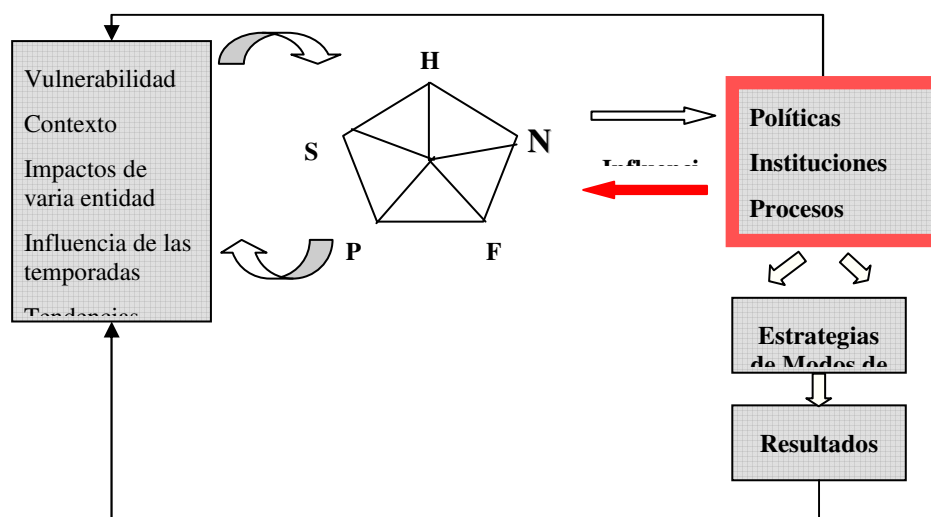
13. Para efectuar el cambio en la reforma agraria se *centran dos puntos preliminares*: (i) *El acceso a la tierra* con mayores garantías que antes lo que representa una modalidad de capital *natural*, y (ii) *El cambio de política* como instrumento que permita el crecimiento económico y las relaciones sociales más equitativas.

14. Como demuestra el diagrama que sigue, se puede ver cada vez con mayor claridad que estos cambios fundamentales necesitan ser complementados por otras intervenciones para lograr resultados eficaces y de larga duración. Además de la tierra, se requiere también del capital *humano* (conocimientos, capacidades trabajo), otros tipos de capitales *naturales* (por ejemplo el agua), el capital *financiero* (ahorros y crédito), el capital *social* (las organizaciones y *asociaciones/alianzas* sociales) y el capital *físico* (la infraestructura y el equipo rural), de manera que todos puedan conjuntamente permitir que los beneficiarios realicen un uso productivo de la tierra a fin de responder a las necesidades de sustento de los demás.

15. Además, la evidencia nos indica que los cambios de la *política necesitan ser apoyados por cambios a nivel institucional*. La población *implementa* políticas mediante procesos de enfoque idealmente comunitario que involucren a todas las partes interesadas dentro de un determinado territorio. Sin un correcto ajuste del rol que representan, de las responsabilidades y de los incentivos por parte de los que implementan las políticas de reforma, la situación del poder existente podría impedir un cambio duradero.

16. Esto explica claramente una enseñanza aprendida durante la reforma agraria en los últimos 25 años. *El acceso a la tierra es esencial pero no suficiente*. Su eficacia de la tierra es mayor cuando los beneficiarios de la reforma agraria poseen experiencia de manejo de la misma y de las explotaciones agrícolas y cuando éstos son capaces de generar un ingreso sostenible. La infraestructura rural, las tecnologías más avanzadas y una variedad de servicios rurales responsables, incluida la capacitación, se han demostrado instrumentos esenciales para lograr una reforma agraria eficaz y duradera.

**La Reforma Agraria y el Desarrollo Rural requieren de una perspectiva territorial
y de un sistema con miras a promover un sustento sostenido**



H – Capital Humano N – Capital Natural F – Capital Financiero S – Capital Social P – Capital Físico

17. Los factores que afectan la reforma agraria y el desarrollo rural presentan una elevada complejidad y están relacionados entre sí, como demuestra el diagrama a continuación. Los elementos principales de la disponibilidad, acceso, control uso y manejo representan una secuencia continua. Muchos de estos factores han sido objeto de debate anteriormente. Sin embargo, es importante subrayar que las poblaciones rurales pobres son particularmente vulnerables a los impactos económicos y políticos, así como a los riesgos y

calamidades naturales y mientras sus estrategias de sustento están designadas a prepararse y enfrentar tales desastres de manera más adecuada, el acceso limitado a los cinco tipos de capitales diferentes mencionados arriba, impide la oportunidades de una respuesta rápida y eficaz. Por lo tanto, una de las estrategias principales de sustento es, entre otras, el desarrollo de mecanismos institucionales locales sólidos,-a nivel comunitario y de gobierno local- para mejorar las capacidades de enfrentar, delimitar y responder en caso de emergencia.

Factores que afectan la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural



VI. Enseñanzas y buenas prácticas

18. El desafío consiste en que se convierta en realidad el cambio de modelo y los principios que a éste se refieren. En esta sección se subrayan algunas enseñanzas a tal fin, ilustrándolas con ejemplos experimentados ocurridos durante los últimos veinte años. Estas enseñanzas se concentran alrededor de los cinco tipos diferentes de capital, así como en las políticas fundamentales, en la naturaleza de las instituciones y en la magnitud de los procesos, que constituyen los elementos esenciales de la reforma agraria y del desarrollo rural a fin de mejorar las condiciones de vida del campesino, reducir la vulnerabilidad y erradicar el hambre y la pobreza. Sería preciso subrayar que éstas representan *sólo algunas de las enseñanzas posibles que la experiencia nos propone* y que de ninguna manera se pueden considerar completas o exclusivas.

A Los cinco capitales

(i) El capital natural (que incluye la tierra)

19. La experiencia nos presenta enseñanzas que indican que la *adquisición de la tierra se debe sumar a la disponibilidad de los servicios de apoyo para los beneficiarios* que comprenden un acceso mirado al capital, a los servicios, y a los mercados. Las reformas que sólo entienden mejorar el acceso a la tierra son necesarias aunque insuficientes. (Ver Anexo, caso 1)

20. *Las reformas que miran a mejorar el acceso a la tierra tiene mayores probabilidades de éxito cuando los beneficiarios poseen ya una experiencia de manejo de la tierra.* De otra forma, será

necesario transmitir a los nuevos beneficiarios los conocimientos y capacidades relativas a los sistemas de producción y la tecnología utilizadas por productores locales afirmados. (Caso 2)

(ii) El capital social

21. Recientemente, se ha reconocido a nivel universal que las *asociaciones y alianzas se han convertido en un elemento esencial para el éxito duradero de los programas de desarrollo rural*. La complejidad actual de la reforma agraria y de las cuestiones relacionadas al desarrollo rural y su desafíos así como la diversidad de los intereses que están en juego significa que ningún empresario campesino tenga una posibilidad de éxito al operar “por si mismo”. Esto nos explica cómo el éxito en el sector agrícola, a menudo, está vinculado a relaciones de asociación. Un *espacio* destinado al diálogo son dos elementos fundamentales que ayudan a mejorar las relaciones humanas y por consiguiente el desarrollo rural. Se ha demostrado que los debates entorno a micro-proyectos y el papel que las distintas partes interesadas revisten en éstos constituyen una manera positiva de emprender un diálogo constructivo. Otras formas eficaces para favorecer el desarrollo de relaciones entre las partes interesadas incluyen el establecimiento de grupos de trabajo y de talleres de capacitación conjuntos. La mayoría de los proyectos mencionados en las buenas prácticas que se indican en este documento representan un buen empleo de estos mecanismos.

(iii) El capital humano

22. La experiencia nos confirma que en términos operativos, para que una intervención *desarrolle capacidades* de impacto significativo y duradero se requiere que (i) se evalúen las necesidades de capacitación, sobre la base de los nuevos roles desempeñados por las diferentes partes interesadas en el desarrollo rural, luego de que los mismos hayan negociado y llegado a un acuerdo al respecto; (ii) las necesidades de capacitación deberán y serán siempre más definidas por los directos interesados, después de haber logrado un acuerdo sobre los objetivos del desarrollo en cuestión y el papel específico de cada uno; (iii) el desarrollo de las capacidades deberá estar vinculado a incentivos que recompensen el rendimiento que sirvan a identificar las necesidades de capacitación; (iv) en el espíritu de la transferencia de poder a los directos interesados y en el de la implementación de un enfoque sobre la base del derecho, el desarrollo de las capacidades deberá centrarse en particular, en una mayor autonomía alrededor de los diferentes aspectos reales de las estrategias de sustento del habitante de la población rural; asimismo, (v) se deberá favorecer una filosofía mirada a vincular el aprendizaje a la experiencia práctica, por lo menos en las primeras etapas del desarrollo de capacidades. La experiencia nos demuestra que las disposiciones para la capacitación no constituyen necesariamente un prerrequisito, tampoco son suficientes para promover iniciativas de manejo local de suceso. Con el incremento de las necesidades se podría ofrecer asistencia, como parte del proceso de asociación. En términos operativos, una estrategia de desarrollo de capacidades deberá incluir no sólo la capacitación (sobre la base de necesidades anteriormente evaluadas), sino también el reforzamiento de las instituciones, el asesoramiento y la creación de una red de conexiones. (Casos 3 y 4)

(iv) El capital financiero

23. *Un desarrollo económico local eficaz requiere de una financiación adecuada tanto en el hogar como en la comunidad local. Mientras que el primero proviene de la diversidad de recursos (por ejemplo: actividades productivas, sueldo por trabajo, comercio, remesas, ahorros y préstamos, etc) el segundo depende de transferencias a nivel central y/o de la generación de insumos locales.* Con respecto de la gestión de los fondos locales, se presentan tres escenarios fundamentales. A saber, el gobierno local, los organismos presentes en las zonas rurales, o su conjunto mediante vínculos de colaboración. Con respecto de la responsabilidad relativa a la sociedad civil, la evidencia demuestra que cada una de estas situaciones pueden ser eficaces garantizando un conjunto idóneo de prioridades productivas y sociales que pueden beneficiar a los sectores marginados. Casos 5 i e iv, 6 y 7)

(v) El capital físico

24. Por lo general se reconoce que *a fin de que la tierra y los demás recursos naturales (como el agua) produzcan y sean gestionados de manera sostenible, se necesitan inversiones adicionales para desarrollar un capital físico adecuado*. A saber, las infraestructuras de riego y drenaje, las maquinarias agrícolas, las carreteras, los puentes y los mercados, las instalaciones para el secamiento de productos y la elaboración de productos ubicadas en las mismas haciendas o en las cooperativas. En muchos casos, debido al elevado costo del capital, del mantenimiento de la gestión y de la depreciación, resulta más conveniente emplear instalaciones situadas en las cooperativas o utilizadas por grupos de usuarios conjuntamente. Ya que una gestión eficiente y transparente requiere que los varios usuarios colaboren entre sí, el vínculo con el desarrollo del capital social es fundamental. Así por ejemplo las organizaciones sociales como las que explotan fuentes de agua juegan un papel central en la operación y mantenimiento de las estructuras de riego y de control de las mismas, aportando un beneficio equitativo a todos los usuarios, de igual manera, las cooperativas lecheras han obtenido un suceso considerable en muchos países en vía de desarrollo (p. ej. la India) así como en países desarrollados ofreciendo servicios oportunos y a costos convenientes económicamente a sus miembros.

B Políticas, instituciones y procesos**(i) Políticas**

25. Existe una clara evidencia que *las políticas macro-económicas imparciales son fundamentales para una implementación de suceso de los procesos que sirven para mejorar el acceso a la tierra y de otros factores principales que favorecen el sustento de la población rural*. Dicho concepto resulta particularmente importante en aquellos procesos que miran a establecer un sector rural competitivo en los mercados internacionales. Sin embargo, mientras un ambiente de políticas favorables es vital para crear progresivamente “islas de éxito”, la experiencia nos demuestra que dicho ambiente no es necesariamente un prerrequisito para promover iniciativas para el desarrollo. En muchos casos se han iniciado proyectos en los cuales tal condición no existía, que ha, de todas maneras, contribuido a cambiar las políticas y las leyes; lo que resulta imprescindible es la voluntad política y la presencia de figuras representativas (que a menudo comprende el apoyo complementario ofrecido por figuras representativas externas) para buscar nuevas soluciones. Por consiguiente, la experiencia nos enseña que para obtener éxito, las políticas y reglamentos existentes necesitan de un espacio complementario y que las personas encargadas de la toma de decisiones deben estar de acuerdo con el cambio de dichas políticas y leyes sobre la base de las enseñanzas aprendidas. (Caso 8)

26. Es fundamental *un sistema racional de incentivos económicos (y políticos) a nivel individual*. Cuando los incentivos benefician a una determinada familia, la respuesta es por lo general rápida y dinámica. Aunque el desarrollo económico localmente desempeña un papel esencial en favorecer la reforma agraria y un desarrollo rural significativo, existe el riesgo de que sólo la elite local se aprovechen de ello, excluyendo a los grupos más marginados de la sociedad rural. A fin de reducir tales riesgos un gobierno local más eficiente desempeña un papel fundamental reduciendo dichos riesgos. Por lo tanto, el vínculo entre una política apropiada por un lado y las instituciones eficientes por otro, que garanticen una implementación correcta y equitativa, contribuyen a fortalecer la interrelación entre las diferentes fuentes de capital y los procesos sociales. (Casos 5 y 9)

27. Las enseñanzas que nos ofrece la experiencia demuestran que las políticas que *garantizan la justicia social entre las diferentes partes son esenciales para evitar conflictos e impactos sociales de tendencia negativa*. En las reformas que miran a la redistribución de la tierra, la justicia social incluye el establecimiento de disposiciones que ofrecen paquetes de compensación razonables para los terratenientes, reduciendo por ende, las posibilidades de reacciones violentas. En las operaciones de arriendo de la tierra, dicha justicia requiere la propuesta de un marco de negociaciones que propicie acuerdos equitativos equilibrados con respecto de los intereses del arrendatario y del terrateniente. En las situaciones que se crean, posteriormente a un conflicto, la justicia social debe tomar en cuenta de

los derechos de los habitantes que hayan sido desplazados y de las comunidades que los acogen. (Caso 10)

(ii) Las instituciones

28. *A fin de obtener un buen éxito muchos programas y proyectos subrayan la suma importancia que reviste la garantía de las capacidades locales para enfrentar los cambios de circunstancias y de roles con respecto de las buenas prácticas de explotación de la tierra y la gestión de los recursos naturales.* A tal fin se necesita fortalecer las *capacidades de los recursos* (el “hardware”) a saber, los financiamientos, los equipos, los materiales y la infraestructura y el “software” como la información, los conocimientos y las habilidades) y *las capacidades institucionales de los directos interesados locales*, esto comprende diferentes elementos asociados con el concepto de “buen gobierno”, incluida:

- Una información adecuada.
- La transparencia en los procedimientos de gestión.
- La responsabilidad, tanto a niveles elevados (los niveles superiores de la administración) como a nivel inferior (la sociedad civil).
- Un proceso de toma de decisiones inclusivo y participativo que comporta una representación adecuada de los intereses locales que se celebran en reuniones miradas a tal fin.
- Las habilidades para gestionar eficientemente (en particular con referencia a los asuntos financieros).
- Un costo de producción competitivo. (casos 6, 7 y 11)

29. *A fin de garantizar un impacto amplio y sostenible son también de suma relevancia los vínculos verticales entre los diferentes estratos de la población en los que operan los diversos actores rurales.* Sin embargo, a menudo tales vínculos pueden resultar débiles, como en el caso de reglamentos administrativos que tienen que aplicarse necesariamente para favorecer una descentralización desde la cima hacia la base. En tal caso, los asuntos relativos al poder y sus conexiones juegan igualmente un papel relevante en el enlace entre el gobierno en su versión macro (central) y micro (local), que con frecuencia representa uno de los principales impulsos a favor de la descentralización. Uno de los mecanismos para contrastar el problema que puede afectar dichas relaciones macro/micro, es el establecimiento de mecanismos institucionales entre los diferentes estratos del desarrollo rural, desde abajo hacia arriba, como en el caso de la “cadena municipal” del proyecto Lempira Sur en Honduras. Caso 12

30. La evidencia nos demuestra también *que es importante poseer una capacidad apropiada para administrar los procesos que favorecen el acceso a la tierra.* Cuando la administración de la tierra tiene un respaldo legal débil e ineficaz, las reformas sostenibles están obstaculizadas por la incertidumbre generada por títulos de propiedad inexistentes o incompletos y por la incapacidad de resolver controversias legales de manera oportuna. La concesión de títulos de propiedad implica costos elevados sin embargo ofrece ventajas económicas mayores ya que permite que se aseguren los derechos sobre la tierra y favorece los incentivos para las inversiones. Para asegurar la equidad, la experiencia nos indica que los proyectos tienen que tomar en cuenta los intereses de las poblaciones pobres y sin privilegios, como las mujeres y los indígenas y asegurar que en el curso del proceso éstos no pierdan dichos derechos. Caso 13

(iii) Los procesos

31. De igual manera, todas las enseñanzas proporcionadas por la experiencia subrayan el sumo valor que reviste *en relación al desarrollo, el fortalecimiento del capital social mediante la participación de las comunidades locales y de los directos interesados dentro de un determinado territorio en el proceso de toma de decisiones.* Aunque este enfoque aparezca ideal, en práctica no resulta sencillo garantizar procesos de toma de decisiones armónicos, en los cuales todos los actores

comparten el poder y deciden de forma conjunta el programa. Por lo tanto, a menudo sucede que relaciones desequilibradas de poder conducen a conflictos de intereses, con el peligro de que la elite se aproveche de todos los beneficios. En tal caso, la voluntad política, el buen gobierno y la ley son fundamentales para asegurar el establecimiento de instituciones eficaces a fin de resolver los conflictos, mediante el análisis, la negociación y el reequilibrio de las relaciones de poder, para ofrecer servicios adecuados a todas las categorías de personas que viven en el ambiente rural. Caso 14

32. El concepto de *responsabilidad* reviste asimismo una influencia particular, entre los que poseen derechos (es decir las comunidades, y los grupos de productores) y los que detienen la responsabilidad (a saber, los gobiernos locales y las agencias que ofrecen servicios). La responsabilidad es el fundamento del enfoque que se basa en el derecho e implica que ambas categorías de actores detengan un poder suficiente que les permita el acceso a fuentes de sustento, capacidades institucionales adecuadas y una representación a nivel político. Caso 15

33. La experiencia práctica sugiere que un Desarrollo Territorial Participativo y Negociado ofrezca respuestas concretas al desafío que representa la mejora de confianza recíproca entre los diferentes actores sociales, fortaleciendo la cohesión social y promoviendo un desarrollo territorial racional que induzca a resultados legítimos. Asimismo se apoyan a los procesos de toma de decisiones participativos entre el liderazgo y la base y se alienta además el diálogo social entre los directos interesados dentro de un determinado territorio. Caso 16

VII Conclusiones

34. Estas enseñanzas indican que los principios fundamentales de una reforma agraria y de un desarrollo sostenible incluyen:

- *Un enfoque centrado en la población:* construir sobre la base de sus valores y capacidades propias.
- *La perspectiva territorial:* la integración que va desde un lado al otro del cuadro social de los diversos sectores a los que pertenecen los directos interesados.
- *El reequilibrio de las disparidades de poder:* “las reglas del juego” sólo se pueden aplicar cuando los actores lo detienen en medida análoga.
- *El fomento de las capacidades* que favorecen la adaptación a los cambios.

35. Se ha comprobado una serie de estrategias promisorias que se han demostrado idóneas en diferentes contextos que incluyen:

- *Un Desarrollo Territorial Participativo y Negociado* que se plantea estimular y apoyar el diálogo social entre todos los actores presentes dentro de un determinado territorio a fin de resolver conflictos o llegar a acuerdos en materia de proyectos de desarrollo y apoyar la reconstrucción del tejido social y la integración de las diferentes estrategias de sustento.
- *Un Criterio de Sustento Sostenible* que garantice que el desarrollo rural se centre en los valores de la población y de los grupos vulnerables y ponga en relieve los procesos políticos e institucionales.
- *Un enfoque sobre la base del derecho* que garantice su aplicación por parte de los reclamantes y la responsabilidad de su aplicación por parte de las autoridades.
- *Políticas e instituciones que discriminan a favor de la población pobre.*
- *Son necesarias la receptividad en los niveles superiores, mientras que en los inferiores la capacidad de construir es prioritaria y lateralmente necesaria la presión y la responsabilidad.*

36. En todos estas estrategias, los vínculos de colaboración para un desarrollo rural satisfactorio requieren: (i) el diálogo social y la negociación, (ii) actores que detengan un poder análogo, (iii) un fortalecimiento mirado hacia los actores más débiles. El suceso a largo plazo y un impacto

significativo para la población rural pobre implica ciertos cambios sociales así como varios “ensayos y errores”. Por lo tanto, el mejor planteamiento es el de actuar un proceso por etapas sobre la base del seguimiento de los siguientes principios operativos:

- *Realismo/pragmatismo*, que comprende la complejidad e incertidumbre así como las dimensiones políticas de la reforma agraria y del desarrollo rural.
- *Paciencia/tiempo* para permitir que la actitud de la población y la de los poderes locales se reequilibren y den lugar seguidamente a una evolución (la mayoría de los proyectos mencionados en este documento existen desde hace por lo menos cinco años y los de mayor impacto, desde hace más de una década).
- *La Flexibilidad*, en vista de que conjuntamente el éxito y el desarrollo sostenible varían según las circunstancias locales.
- *Un monitoreo y evaluación eficaz*: que garantice algunos indicadores de suceso que permitan evaluar los procesos en curso y reforzar las instituciones para obtener resultados sostenibles en lugar de obtener únicamente productos.
- *El establecimiento de vínculos de colaboración mediante el diálogo entre los directos interesados* como mecanismo general que deberá favorecer la aplicación de tales principios.

36. En todo caso, el éxito de la reforma agraria y del desarrollo rural depende principalmente de la *voluntad política, la disponibilidad de recursos idóneos y de los vínculos de colaboración eficaces a fin de promover un desarrollo equitativo para erradicar el hambre y la pobreza.*

ANEXO Estudios de casos de determinados proyectos y programas

Caso 1: Servicios de apoyo para la explotación eficaz de la tierra adquirida (FAO, 2005)

En Filipinas, la FAO prestó apoyo al Programa de Reforma Agraria Integral del Gobierno mediante varios proyectos. Los donantes, así como los agentes filipinos, han reconocido la importancia de la intervención, y se establecieron fondos fiduciarios para los proyectos ejecutados por la FAO, primero en Italia, después en los Países Bajos y últimamente en Australia. La asistencia técnica de la FAO está dirigida a las comunidades afectadas por la reforma agraria, es decir: a un grupo de aldeas (barangays) en que el 60 por ciento o más de la población ha recibido tierra gracias al programa de reforma agraria. Estas comunidades reciben apoyo para incrementar la producción agrícola mediante:

- Equipos de apoyo al desarrollo impulsado por los agricultores en las comunidades afectadas por la reforma agraria para detectar problemas, necesidades y prioridades e incorporarlas en los planes de desarrollo comunitario. Esta actividad se desarrolla de manera global y participativa mediante la creación de sistemas agrícolas. Los planes de desarrollo pueden servir de base para obtener fondos de los propios ahorros de las organizaciones de agricultores, de los organismos gubernamentales nacionales y locales, de los donantes institucionales y del sector privado.
- Capacitación en varios ámbitos, con inclusión de actividades agrícolas y no agrícolas, contabilidad y teneduría de libros y cuestiones relacionadas con la igualdad entre los sexos.
- Promoción del establecimiento de vínculos entre los beneficiarios de la reforma agraria y la agroindustria a fin de ofrecer a aquéllos canales de comercialización.
- Facilitación del acceso al crédito mediante la vinculación de los beneficiarios de la reforma agraria y las instituciones financieras.

En Ucrania, la asistencia técnica incluye apoyo para la subdivisión sistemática de la tierra de las antiguas explotaciones colectivas y la concesión de escrituras estatales de la tierra a los propietarios rurales, la implantación de un sistema catastral nacional y los servicios para la reestructuración de las explotaciones, incluida la explicación de los derechos y obligaciones jurídicos a los nuevos propietarios, el asesoramiento sobre acuerdos de arrendamiento y conflictos por la tierra y sobre la elaboración de planes de explotación de las tierras comunales.

Caso 2: Transferencia de conocimientos para respaldar la reforma agraria eficaz en Brasil (FAO, 2005)

En Brasil, la FAO prestó apoyo técnico para la reforma agraria del país y la formulación de estrategias de agricultura familiar sostenible mediante una serie de proyectos¹. La distribución de la propiedad de la tierra, extremadamente sesgada, ha provocado periódicamente conflictos sociales en las zonas rurales. Además de la redistribución, la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y los asentamientos de nuevas familias de agricultores, el Brasil ha hecho hincapié en el desarrollo sostenible de las empresas de los pequeños agricultores y de las zonas rurales propiamente dichas. Se están formulando continuamente políticas para mejorar el acceso a los créditos, ofrecer asistencia y capacitación técnicas y establecer la infraestructura rural básica. En el marco de esta política nacional para lograr el desarrollo rural sostenible, la FAO prestó asistencia al Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para transferir la tecnología y los sistemas de producción de las explotaciones familiares con buenos resultados a los nuevos beneficiarios de la reforma agraria.

Caso 3: Ejemplo de un programa de capacitación satisfactorio en el Sudeste asiático (Polman, 2005)

La metodología de repetir los casos satisfactorios, formulada en el Sudeste asiático con el apoyo de la FAO, es un buen ejemplo de ello. En colaboración con la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), de 1994 a 1998, la FAO apoyó la elaboración de esta metodología para multiplicar las empresas rurales alimentarias y no alimentarias, basadas en las aldeas, en el marco de un proyecto de reducción de la pobreza que benefició a 3.300 familias de agricultores en ocho países asiáticos. La evaluación posterior del proyecto puso de manifiesto un incremento medio de los ingresos anuales de todas las familias

¹ UTF /BRA/036/BRA: Directrices relativas a la política agraria y el desarrollo sostenible de la Agricultura Familiar; UTF /BRA/051/BRA: Directrices relativas a las políticas agrarias y el desarrollo sostenible de la agricultura familiar, Brasil; UTF /BRA/057/BRA: Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar en Brasil TCP/BRA/8922: Integración de la perspectiva de género en el sector de la reforma agraria; TCP/BRA/3452: Superación de Situaciones Críticas en Asentamientos de Reforma Agraria – Maranhao; BRA/87/022/ / 38/99: Plan Nacional de Reforma Agraria.

agrícolas beneficiarias de 500 dólares EE.UU. Los empresarios que tuvieron éxito, muchos de ellos mujeres, impartieron capacitación sobre repetición de casos satisfactorios, lo que dio como resultado una repetición de 10 a 100 de empresas agrícolas con éxito. La ventaja de este método es el bajo costo de los preparativos iniciales del proyecto para identificar a los instructores sobre repetición de casos satisfactorios en una determinada zona geográfica. Ello corre a cargo de extensionistas gubernamentales, funcionarios de campo y ONG bancarias y de desarrollo rurales. Requiere el intercambio voluntario de conocimientos y “secretos comerciales” específicos y locales en materia de producción agrícola/no agrícola por parte de los empresarios aldeanos que han tenido éxito, que como instructores son más eficaces que los expertos externos para comunicarse fácilmente en el idioma local. La escala de la repetición de los casos satisfactorios oscila de los hogares individuales a los grupos rurales, de las cooperativas de aldea y las redes de cooperativas entre aldeas a las organizaciones cooperativas a nivel de provincia, como ocurre en Viet Nam y Tailandia. En 2000, el Banco Mundial eligió este proyecto de repetición de casos satisfactorios como uno de los diez proyectos más eficaces de reducción de la pobreza en las zonas rurales.

Caso 4: Un ejemplo de programa de fortalecimiento de capacidad en la Provincia de Kompienga en Burkina Faso (Pozarny, 2005).

El objetivo general del proyecto (financiado por el Organismo Belga de Cooperación y ejecutado por la FAO y el Ministerio de Agricultura) es aumentar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza e intensificar la descentralización en Kompienga, especialmente mediante apoyo a la estructuración y al crecimiento socioeconómico e institucional de las organizaciones de productores agrícolas rurales y de sus asociados básicos de la zona.

En materia de creación de capacidad, los ámbitos básicos que requieren apoyo incluyen: i) fomento de la libre determinación/autonomía local, aprendizaje práctico flexible e intensificación de la descentralización mediante asociaciones en el trabajo entre el personal de los proyectos y los funcionarios gubernamentales en materia de planificación, ejecución y evaluación.

Fomento de la libre determinación y la autonomía local: Este aspecto se ha logrado principalmente gracias al fortalecimiento de la libre determinación de las organizaciones de productores en relación con la supervisión y la evaluación, como base para la autoevaluación y la programación de las actividades de los proyectos. Las organizaciones de productores se autoevalúan periódicamente sobre la base de criterios acordados y en este sentido los resultados han servido para programar las actividades. De esta manera, se presta apoyo a actividades que han determinado y planificado plenamente las organizaciones de productores. Se trata de un aspecto básico de las actividades de asesoramiento, que están orientadas a la demanda y basadas en las necesidades.

Parrainage: “Parrainage” es el proceso de facilitación de proyectos en materia de asociación y aprendizaje mutuo de organizaciones de productores, de manera que la primera generación de organizaciones de productores asesora y tutela a la segunda en ámbitos tales como la organización, el fortalecimiento y la creación de redes. Esta dinámica debería robustecer las aptitudes de las organizaciones de primera generación y aumentar sus resultados y sostenibilidad, permitiendo al mismo tiempo la creación de redes y alianzas entre ellas y las organizaciones de productores incipientes.

Asociación en actividades de aprendizaje práctico: En un esfuerzo por impulsar la coordinación y las prácticas de descentralización entre asociados básicos, se han llevado a cabo una serie de cursos de capacitación y promoción (y a veces apoyo en la ejecución) en colaboración con servicios técnicos y de los proyectos locales sobre el terreno. Uno de los principios fundamentales que subyace a esta actividad es colaborar en la creación de capacidad en un enfoque global y complementario. De esta manera, los miembros de los equipos de los

proyectos deben colaborar y asociarse con otros agentes de desarrollo en el ámbito de sus actividades ordinarias. Esta es la esencia del fortalecimiento de las asociaciones; debería alentar la sostenibilidad de los esfuerzos en marcha después del término del proyecto. En concreto, se ha prestado apoyo en ámbitos específicos como la mejora de las cocinas, la reforestación, la sensibilización sobre determinados temas (incendios forestales, descentralización, leyes relativas a las organizaciones de agricultores, género, etc.), la mejora de la producción de semillas, la alfabetización, la capacitación sobre nutrición, la creación de microempresas, aptitudes tales como la fabricación de jabón, la elaboración de alimentos (p. ej., gari), etc.

La ventaja comparativa de este modelo de proyecto estriba ante todo en la creación de capacidad para el desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de las organizaciones y las instituciones.

Caso 5: Ejemplos de maneras de reducir el riesgo de tendenciosidad de las elites y de garantizar que los grupos marginados se benefician de las intervenciones ligadas a la reforma agraria y el desarrollo rural

i) Re: mecanismos de financiación que favorecen a los pobres (Ali, 2003)

Un buen ejemplo es el mecanismo de selección utilizado en el marco del Proyecto de desarrollo regional comunitario, financiado por el PNUD y respaldado por la FAO, en el Yemen. Después de realizar una clasificación de la riqueza (utilizando indicadores de la comunidad), se utilizaron fondos rotatorios para financiar actividades que beneficiaran directamente a los grupos más pobres (seleccionados por un comité de la aldea) y a los productores más pudientes, en la medida en que sus actividades tuvieran efectos positivos para los pobres (por ejemplo, mediante la creación de empleo).

Otro ejemplo son los programas de reducción de la pobreza rural y de desarrollo rural del noreste del Brasil, financiados por el Banco Mundial. En este caso, las comunidades proponen los proyectos a un consejo municipal, que incluye un 80 por ciento de representantes de la sociedad civil, de manera que no está dominado por las autoridades políticas o ejecutivas locales. Las comunidades reciben donaciones de contrapartida para financiar su contribución a estos proyectos (productivos, de infraestructura y/o sociales). Los criterios de selección favorecen a los pobres, es decir: los fondos no pueden financiar las adquisiciones individuales (con inclusión de los medios productivos) y las instalaciones fijas deben ser de propiedad colectiva. Además, van más allá de la producción y los ingresos, de manera que pueden beneficiar a los campesinos sin tierra, y excluyen las inversiones motivadas por razones religiosas o políticas.

ii) Puntos de partida que afectan a todos por igual, sin distinción social

Un buen ejemplo de ello guarda relación con el reciente incendio forestal coordinado por la ONG Friends of the Earth en varias partes del Amazonas brasileño. La ONG escogió, muy astutamente, los efectos del fuego sobre la salud como punto de partida para ejecutar su programa. Puesto que estos efectos preocupan a todos (independientemente de la condición social) esta estrategia ha conseguido agrupar a diferentes grupos de interesados (como grandes terratenientes y pequeños agricultores), que pueden estar en profundo desacuerdo sobre otras varias cuestiones, pero que coinciden plenamente en la necesidad de aplicar medidas eficaces contra el fuego. Gracias a este interés común y a la interacción regular, estas partes interesadas lograron conocerse mejor y entablar un diálogo sobre cuestiones más controvertidas.

iii) Re: planificación a nivel local (Goldman et al, 2000)

En cuanto a la planificación comunitaria, una manera de reducir el riesgo de extorsión por parte de las elites es garantizar que todos los grupos sociales participan en igualdad de condiciones en

el proceso, desde el análisis de la situación a la selección de las medidas prioritarias. Ello ha sido posible últimamente en el proceso de planificación comunitaria impulsado por la ONG Khanya en Sudáfrica, Uganda, Ghana y Zimbabwe. Una de las primeras actividades que realizó Khanya en colaboración con el comité local y un grupo más amplio fue un análisis minisocial. Preguntaron cuáles eran los diferentes grupos sociales de la comunidad, quién podía tener más o menos acceso a los recursos (por ejemplo, jóvenes, ancianos, campesinos sin tierra, trabajadores sin tierra, empresarios, agricultores, personas sin trabajo, madres solas con niños, viudas, etc.). Acto seguido, llevaron a cabo un análisis de los medios de subsistencia de cada uno de los grupos, identificando sus activos, vulnerabilidades, preferencias, estrategias de subsistencia, etc. Las preferencias y vulnerabilidades básicas de cada uno de estos grupos se fusionaron en una lista única y a continuación se sometió a la votación de un nutrido grupo representativo de la comunidad. Posteriormente obtuvieron las cinco principales prioridades y las utilizaron para formular metas y estrategias para abordarlas, proyectos y actividades para estas estrategias, etc.

iv) Re: funciones de las autoridades tradicionales (PNUD, 2003 y Ali, 2003)

Las situaciones en que las autoridades tradicionales todavía gozan de un poder oficial o extraoficial importante complican todavía más los intentos por arrinconar a las autoridades locales, por cuanto éstas pueden mermar la legitimidad de las instituciones del Estado. La creación de nuevos comités de aldea que excluyan a las autoridades tradicionales supone una amenaza evidente a su autoridad y, en consecuencia, puede causar problemas al realizar las actividades decididas por los comités y, con ello, crear conflictos. Lo que parece funcionar es incorporar a los dirigentes tradicionales en las actividades de desarrollo y sus comités afines, sin darles un papel principal en el proceso de adopción de decisiones, como en el caso del Programa de desarrollo regional comunitario financiado por el PNUD y apoyado por la FAO en el Yemen (PNUD, 2003). En concreto, este proyecto fomentó el cambio de un liderazgo individual (es decir: el de un dirigente tradicional) al institucional a través de la creación de organizaciones de desarrollo comunitario, que incluían juntas ejecutivas. Es interesante ver cómo el proceso de cambio de un liderazgo individual (dirigente tradicional) a otro institucional (organización de desarrollo comunitario) ha sido, en la mayoría de los casos, bastante tranquilo y no ha dañado el contexto social existente. Así, pues, no se detectó una relación de competencia negativa entre las organizaciones de desarrollo comunitario y las elites locales (dirigente tradicional, políticos locales y códigos de referencia sociales). Ello es atribuible a los siguientes factores:

- Los dirigentes tribales y los códigos de referencia sociales fueron el punto de entrada del programa en las comunidades locales. Esto mantuvo la posición sociocultural honorable de estos dirigentes, demostró las buenas intenciones del programa y garantizó la confianza y el apoyo de los dirigentes;
- Los dirigentes tribales están representados en las juntas ejecutivas de alrededor del 45% de las organizaciones de desarrollo comunitario;
- Gracias a los extensos vínculos familiares, los dirigentes tribales consideraban a los miembros de las Juntas Ejecutivas como sus hijos, a los que debían alentar, apoyar y transmitir sus experiencias; y
- Las organizaciones de desarrollo comunitario han colaborado con los dirigentes tribales en la realización de algunas actividades, como la concesión de créditos, en que los dirigentes tribales avalan a los receptores del crédito; también han asesorado continuamente sobre determinadas cuestiones.

Caso 6: Dos ejemplos del apoyo de la FAO a los regímenes eficaces de administración y tributación de la tierra (FAO, 2005)

En Namibia, la FAO ha prestado asistencia técnica en apoyo de la Ley de Reforma Agraria (Comercial) del país mediante un proyecto de cooperación técnica y consultoría financiado por medio del Fondo Fiduciario del Reino Unido y la FAO para Consultorías. Los ingresos generados por el impuesto sobre la tierra se emplearán para fomentar el desarrollo rural mediante la adquisición de tierras comerciales para reasentamiento y la mejora de la producción de las tierras comunales. Asimismo, la finalidad del impuesto es desalentar las explotaciones no productivas y especulativas. La FAO prestó asistencia en la preparación del reglamento relativo al impuesto sobre la tierra y en la preparación para la imposición del impuesto.

En la República Democrática Popular Lao, la asistencia se centra en el desarrollo de un programa de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra encaminado a aumentar la seguridad de la propiedad mediante un sistema de derechos de propiedad claros y ejecutables. El proyecto incluye el establecimiento de un sistema de registro catastral y un régimen adecuado de tributación de la tierra.

Caso 7: Ejemplos de buenas prácticas relativas a la buena gestión de los fondos locales a través de la administración local y los órganos comunitarios, y las asociaciones entre ambos**i) Función directiva de la administración local (Watson, 2002)**

La experiencia demuestra que el riesgo de que los fondos locales no lleguen a las aldeas, por no mencionar a los grupos vulnerables, es elevado cuando el municipio gestiona los fondos por sí mismo. Para mejorar esta situación, el apoyo a la administración local se ha centrado en la mejora de las prácticas de gestión de gastos y recaudación de ingresos, así como en la determinante responsabilización directa ante los usuarios rurales mediante la transparencia de la información presupuestaria y la concesión con mayor poder de reclamación a nivel micro. El Proyecto de Desarrollo a Nivel de Distrito 1998-2001 y el Programa de Desarrollo de la Administración Local 2000-2003 en Uganda son un buen ejemplo de cómo estos principios pueden aplicarse en la práctica. El primero de ellos se caracterizó por importantes inyecciones de fondos locales en cinco consejos de distrito, en función de si satisfacían los criterios básicos de entrada, incluida la responsabilidad financiera y el examen de los comités. Los concejos aprobados recibieron los debidos pagos regulares en concepto de donaciones. Sin embargo, los volúmenes dependían del cumplimiento de los criterios básicos: suministro de informes y cuentas sobre la utilización de los fondos y pruebas de la existencia de mecanismos de supervisión.

La administración local, a un nivel superior, juzgaba los resultados anuales de los niveles inferiores. Si los resultados eran buenos, se destinaban más fondos; si eran pobres, se reducían las futuras asignaciones. Los criterios del rendimiento incluían el grado de cumplimiento de los planes locales, la aplicación de enfoques participativos, si las asignaciones de fondos y los proyectos habían favorecido a los pobres y si se había dado la publicidad suficiente a los fondos y proyectos aprobados y ejecutados.

La responsabilización ante el nivel inferior se reforzó también gracias a que los consejeros ejercieron más presión sobre los funcionarios (ante el hecho de que los fondos dependieran del grado de cumplimiento de los criterios de rendimiento) Los consejeros tuvieron más en cuenta la presión ejercida sobre las comunidades para su participación en la planificación, el establecimiento de prioridades y el diseño. El acceso de las comunidades a información inteligible demostró ser vital, aunque también planteaba una amenaza para los funcionarios y los consejeros. Se ensayaron varios medios de comunicación y se eligió solamente los que podían aplicarse más fácilmente. La participación popular en la comprobación del rendimiento

de los contratistas locales evitó el tipo de abuso y corrupción que había infectado la gestión de los proyectos en el pasado.

Para tener acceso a los recursos centrales del Programa de Desarrollo de la Administración Local es obligatorio cofinanciarlo en un 10 por ciento. El 80 por ciento de los fondos de este Programa deben destinarse a sectores prioritarios en el marco del Plan de Acción para Erradicar la Pobreza.

ii) Función directiva de las instituciones aldeanas (Osmani, 2000 y PNUD, 2003)

Una característica importante del Proyecto de Desarrollo Regional Comunitario, que el PNUD puso en marcha en el Yemen, era el intento consciente de aprovechar la rica tradición local de cooperación existente en las sociedades rurales yemeníes, sin la intervención de ningún banco u ONG. Se recurrió a dos instituciones tradicionales como base del programa: a) *sandug*, una especie de mecanismo de financiación local de las comunidades, que gestionó los fondos del PNUD, y b) *musharaka*, un medio corriente de cooperación social para la producción económica en el que diferentes personas poseen diferentes factores de producción, aunque se gestionan conjuntamente. Estas instituciones gestionaron los fondos y los proyectos afines.

Se establecieron dos tipos de fondos:

- Fondo de inversiones para el desarrollo de las comunidades: aportó anualmente donaciones de contrapartida para realizar inversiones productivas a nivel comunitario o subcomunitario. El fondo se utilizó para conceder préstamos para financiar las actividades generadoras de ingresos pequeños y medianos de grupos reducidos de (3 a 6) familias que trabajaban e invertían conjuntamente, así como actividades generadoras de pequeños ingresos para mujeres individuales (limitadas a las mujeres para aumentar su participación y fomentar su desarrollo económico). Este tipo de fondos tenía por objeto reforzar los sistemas de sandug;
- Fondo de ahorros para préstamos comunitarios: este tipo de fondo se gestionaba a nivel comunitario y concedía préstamos para fomentar la autonomía de los grupos comunitarios y los individuos que habían movilizado suficientes ahorros. El comité local (*musharaka*) decidía el destino de esos fondos a nivel comunitario.

Otra característica interesante de estos mecanismos estriba en el hecho de que las donaciones del PNUD (Fondo de inversiones para el desarrollo de las comunidades), primer paso del mecanismo de microfinanciación, debían utilizarse solamente para actividades productivas de pequeños grupos de interés. El reembolso de los préstamos se utilizaba para financiar el Fondo de ahorros para préstamos comunitarios y esa cantidad sólo podía destinarse a servicios sociales. Estas prioridades probablemente reflejan el criterio de los promotores del proyecto de que:

- La provisión de servicios sociales incumbe primordialmente a la administración local;
- La movilización social a menudo no deja de ser un sueño inalcanzable a menos que los grupos más pobres puedan (al menos en parte) zafarse de la inseguridad económica.

La inclusión de los activos productivos en los mecanismos de financiación es una buena manera de evitar las deficiencias de varios proyectos de desarrollo impulsados desde la comunidad, cuya planificación con frecuencia acaba centrándose casi exclusivamente en las inversiones sociales.

A fin de obtener acceso al Fondo de inversiones para el desarrollo de las comunidades, la organización de desarrollo comunitario debía reunir dos tipos de condiciones: i) ser miembro del programa: este criterio exigía el registro oficial en el Ministerio de Asuntos Sociales y

Trabajo (ley n° 1) y ii) reunir las condiciones exigidas para la adquisición de fondos, que incluían una lista de los hogares más pobres confeccionada mediante indicadores comunitarios, la terminación de determinados cursos de capacitación por parte de los miembros de la junta ejecutiva de la organización de desarrollo comunitario, la implantación de un sistema de teneduría de libros y contabilidad, una lista de prioridades con perfiles de proyectos propuestos para peticiones de fondos y un primer plan de desarrollo de la comunidad. El programa ayudaba a los organizaciones de desarrollo comunitario mediante capacitación y asesoramiento técnico.

iii) Asociaciones entre la administración local y las aldeas (Van Zyl et al, 2001)

Un ejemplo interesante de asociación se refiere a los programas de desarrollo rural y reducción de la pobreza rural del noreste del Brasil (de 1995 hasta la actualidad). Los mecanismos institucionales del programa evolucionaron en tres fases distintas: a) *Programa de Apoio Comunitario* (PAC), b) *Fundo Municipal de Apoio Comunitario* (FUMAC) y c) *Fundo Municipal de Apoio Comunitario-Piloto* (FUMAC-P). Las dependencias técnicas del Estado, ubicadas en el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación, desempeñaron una función clave en todas las fases. Coordinaron los consejos municipales, integrados en un 80 por ciento por representantes elegidos de las asociaciones comunitarias, y en un 20 por ciento por representantes designados por las administraciones locales. A su vez, los consejos municipales interactuaron con las asociaciones comunitarias, integradas por representantes comunitarios elegidos. Para poder recibir financiación, las comunidades debían demostrar que sus asociaciones se organizaban y gobernaban por sí mismas y debían permitir a todos los adultos de la comunidad votar sobre los asuntos relacionados con los proyectos.

1. PAC (Programa de Apoio Comunitario). Este método se utilizó en el primer Proyecto de Desarrollo Rural del Noreste del Brasil y sigue funcionando en los municipios que carecen de la voluntad o la capacidad de adoptar los métodos de FUMAC o FUMAC-P, más evolucionados. La dependencia estatal recibe solicitudes directamente de los grupos comunitarios de todo el estado. Para evaluar cada solicitud, el personal del proyecto debe visitar la comunidad para comprobar la transparencia del proceso consultivo, la legitimidad de la organización comunitaria establecida y el proceso de selección de los proyectos. A tenor de esta visita, la dependencia del estado a continuación examina y aprueba los proyectos. Autoriza la concesión de fondos directamente a la asociación comunitaria, previo recibo de un acuerdo operacional que defina claramente las obligaciones permanentes de la organización. Ésta controla y gestiona las cuentas de todos los fondos del proyecto y se encarga del diseño y la aplicación del proyecto, además de cumplir las obligaciones operacionales asumidas en virtud del acuerdo.

2. FUMAC (Fundo Municipal de Apoio Comunitario). El método de FUMAC se experimentó con éxito en el marco del nuevamente formulado Proyecto de Desarrollo Rural del Noreste del Brasil y sigue funcionando en muchos municipios. La adopción de decisiones en materia de asignación de recursos corre a cargo de los consejos municipales, que establecen las necesidades prioritarias de la comunidad y aprueban subproyectos con cargo al presupuesto municipal establecido por la dependencia estatal. El presupuesto fijo obliga a ser muy racional en la asignación de los escasos fondos públicos. De esta manera, las propias comunidades, en asociación con la administración local (ambos tienen representantes en los consejos municipales), analizan las solicitudes, efectúan visitas a los lugares para verificar la transparencia de los procesos de formación de asociaciones comunitarias, etc., y determinan el mejor destino para los fondos a nivel local. La dependencia estatal se encarga de supervisar y es informada por el consejo municipal de los proyectos propuestos. El consejo municipal sella un acuerdo operacional con la asociación comunitaria en que se describen las obligaciones permanentes relativas al proyecto y, acto seguido, autoriza la concesión de fondos a la asociación comunitaria. Ésta entonces controla y gestiona todos los fondos del proyecto, y rinde cuentas al respecto, y se encarga del diseño y aplicación del proyecto, además de cumplir las obligaciones operacionales asumidas en virtud del acuerdo con el consejo municipal.

3. FUMAC-P (Fondo Municipal de Apoyo Comunitario-Piloto). El FUMAC-P es una versión más descentralizada del FUMAC y todavía se aplica a título experimental. Los consejos municipales con mejor rendimiento reciben un presupuesto anual sobre la base de una fórmula de distribución y el rendimiento pasado. Acto seguido, los consejos municipales establecen prioridades y aprueban subproyectos propuestos por la comunidad y los financian con cargo a este presupuesto anual, simulando un proceso de transferencias intergubernamentales. De esta manera, se apoya e integra la planificación de las inversiones efectuada a nivel local por los consejos municipales. Cuando se aprueba un proyecto para que reciba financiación y se suscribe un acuerdo operacional con el consejo municipal, éste autoriza la concesión de fondos de su propia cuenta a las asociaciones comunitarias, que controlan y gestionan todos los fondos del proyecto, y rinden cuentas al respecto, además de cumplir las obligaciones asumidas en virtud del acuerdo operacional con el consejo municipal.

Caso 8: Dos ejemplos de proyectos iniciados en condiciones desfavorables pero que han influido en las políticas y las leyes para mejorar el acceso de las poblaciones rurales a los modos de vida

El proyecto denominado “Ordenación participativa de los recursos naturales en la Región de Tonle Sap”, financiado por Bélgica y apoyado por la FAO, ha alentado y fomentado la práctica de la ordenación comunitaria de los recursos naturales en Camboya, donde los recursos naturales fueron explotados sin políticas eficaces ni un marco jurídico durante las décadas que duraron las perturbaciones civiles y las dificultades económicas. Gracias al éxito demostrado del proyecto, la ordenación comunitaria de los recursos naturales se ha convertido en una norma ampliamente aceptada para lograr el desarrollo sostenible y ha influido asimismo de manera considerable en la redacción del Nuevo Código Forestal. Actualmente se incluye en muchos proyectos respaldados por otros donantes. Ello ha dado como resultado la protección y la mejor ordenación de los recursos forestales y pesqueros, provocando también una reducción de la tala y la pesca ilícitas y, al mismo tiempo, la mejora de los modos de vida y la seguridad alimentaria de las comunidades de la Región de Siem Reap.

El proyecto sobre el fomento de la explotación de insumos agrícolas por parte de organizaciones de productores, financiado por Bélgica y respaldado por la FAO, ha concebido a lo largo de aproximadamente diez años varias vías para facilitar el acceso de los pequeños productores rurales a los insumos agrícolas, con inclusión de mecanismos adecuados de financiación, el aumento de fondos rotatorios para organizaciones de productores, solicitudes de insumos agrupados y la mejora de la organización del suministro de insumos mediante mejores sistemas de comunicación y mecanismos de negociación. El éxito de estas medidas está sirviendo para formular una estrategia nacional para el suministro descentralizado de insumos a las organizaciones de productores.

Caso 9: Ejemplo de un proyecto que facilita los incentivos económicos a los productores para contrarrestar su limitada capacidad de inversión (Herrera, A. y Molina, J., 2006)

El proyecto PACTA de Honduras, financiado por la FAO y el Banco Mundial, comenzó en el marco de la estrategia del Gobierno para la reducción de la pobreza. El objetivo del proyecto es facilitar la adquisición de tierras para que las familias rurales pobres, o grupos de ellas, puedan crear empresas rurales. El proyecto presta servicios para implementar el proyecto de producción de las empresas rurales y, durante los primeros dos años, los servicios de extensión necesarios para iniciar el componente de producción agrícola de la empresa. La empresa se financia por medio de una donación del proyecto encaminada a apoyar las inversiones en capital de explotación dentro o fuera de la parcela y de un crédito a largo plazo de un banco privado para financiar la adquisición de la tierra. Cada familia que participa en la empresa recibe una donación.

Pese a la habitual falta de capital de explotación entre los campesinos pobres, el proyecto ha logrado, gracias las donaciones y el acceso facilitado a los créditos a largo plazo, colmar la necesidad de apoyo económico e incentivos de los campesinos pobres para crear alternativas productivas que puedan ayudar a los agricultores y a sus familias a mejorar sus modos de vida.

Además, el proyecto ha puesto de manifiesto que para que un empresario agrícola pobre pueda salir adelante, no solamente debe afrontar el aspecto económico de los incentivos y el apoyo, sino también el capital social, incluida la educación, y la organización. Durante los 45 meses que duró la aplicación el proyecto en tres regiones del país, se crearon 137 empresas agrícolas (97 a cargo de familias solas y 40 a cargo de colectivos o grupos de familias), en beneficio de 603 familias en total. Actualmente estas familias rurales pobres están creando su propia empresa. El proceso de transformación llevará tiempo, aspecto éste que deben tener en cuenta las políticas y estrategias nacionales.

Caso 10: Resolución de conflictos por la tierra y garantía del acceso a la tierra después de los conflictos (FAO, 2005)

La FAO viene prestando asistencia técnica para mejorar el acceso a la tierra en Angola, resolviendo reclamaciones contradictorias de tierras derivadas del asentamiento de personas desplazadas dentro del país, a través de varios proyectos, incluido uno en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. El proyecto se está preparando por conducto del Programa de Cooperación, con el objetivo de prestar un importante apoyo adicional a las actividades de los proyectos sobre el terreno. Las intervenciones contribuyen a la realización de un diagnóstico jurídico e institucional y han consistido en delimitar, de manera participativa, las tierras comunitarias en beneficio de las personas desplazadas dentro del país, dando a las comunidades títulos de propiedad provisionales sobre la tierra tradicionalmente gestionada por ellos. El asentamiento de las personas desplazadas dentro del país tiene lugar en el marco de negociaciones consensuadas con las autoridades tradicionales locales.

En el Sudán, la asistencia de la FAO permitió abordar la cuestión de la tierra en el ámbito de las emergencias (asentamiento de personas desplazadas dentro del país y reducción al mínimo del conflicto) y del desarrollo sostenible. En un Marco de Planificación para la rehabilitación y la reconstrucción de las zonas afectadas por la guerra, se hizo hincapié en la rápida transición de las intervenciones de socorro humanitario asociadas a un conflicto a las intervenciones de desarrollo que sentaron las bases de la recuperación a largo plazo de los antiguos niveles de autosuficiencia y de modos de vida sostenibles. Se prestó asistencia para abordar las cuestiones relativas al acceso a la tierra (con inclusión de los derechos de pastura y de paso consuetudinarios) que afectaban a las personas desplazadas dentro del país y las comunidades locales para reducir al mínimo las situaciones de conflicto y fomentar el desarrollo rural.

Caso 11: Vínculo entre la creación de capacidad y los incentivos para el buen rendimiento en Uganda (Watson, 2002)

Un buen ejemplo de esto lo ofrecen el Proyecto de Desarrollo a Nivel de Distrito 1998-2001 y el Programa de Desarrollo de la Administración Local 2000-2003 de Uganda, que se describen brevemente en el Cuadro 4. En este caso, los fondos para creación de capacidad se ofrecen para ayudar a los concejos a cumplir los criterios de entrada (que incluyen la disponibilidad de planes de desarrollo aprobados) y a mantener y ampliar la capacidad de reunir los criterios (que ahora incluyen la recaudación de impuestos a nivel local).

Los indicadores de ejecución aumentan cada año para cada concejo: en consecuencia, hay incentivos para mejorar la capacidad de manera progresiva.

Caso 12: Vínculos entre la micro y la macroeconomía: ejemplo del desarrollo de la cadena municipal en el marco del Proyecto Lempira Sur en Honduras (Lindemann, 2005)

En este proyecto de diez años de duración, financiado por los Países Bajos y apoyado por la FAO, los municipios desempeñaron una función importante al vincular a las familias con los órganos de decisión y posibilitar un proceso democrático y participativo de planificación presupuestaria y política que desembocó en la consolidación de una “cadena municipal”. La cadena municipal consta de seis niveles conectados por medio de mecanismos institucionales, elaborados gradualmente y respaldados por el proyecto: familias, comunidades, municipios, asociaciones intermunicipales o mancomunidades, asociaciones departamentales/provinciales de mancomunidades y asociaciones nacionales de municipios (Véase el Cuadro 1 para obtener más detalles sobre este proyecto).

Una combinación de varios factores explica por qué ese cambio institucional se ha hecho realidad:

- Una sensación de estar “contra la pared” tras una situación de crisis ligada a la seguridad alimentaria muy problemática, que precipitó la necesidad concertada de que “había que hacer algo”;
- El hecho de que el proyecto utilizó un punto de entrada que no hacía distinción social, como se menciona en el inciso i) del apartado 2 de la sección 5 y, en consecuencia, preocupaba a todos por igual;
- El apoyo externo al proyecto, que se caracterizaba por ser independiente de la política local y las “reglas del juego” y por aportar considerables recursos humanos y financieros;
- La duración de este tipo de apoyo, es decir: más de diez años.

Gracias a estos factores, fue posible dismantelar el sistema de gobierno existente, el denominado sistema de patronato, basado en las elites, deficiente e insuficientemente vinculado a las necesidades y aspiraciones de los aldeanos, y sustituirlo gradualmente con los diferentes elementos de la cadena municipal. El primer paso fue la celebración de talleres participativos de diagnóstico con la comunidad y la promoción posterior de los grupos de intereses, económicos y sociales, en respuesta a las cuestiones y prioridades identificadas en el proceso. A medida que estos grupos se reforzaban, creció la necesidad de establecer un mecanismo para articular sus intereses a un nivel superior y surgió la idea de crear un comité de desarrollo comunitario (CODECO). Una vez comenzaron a funcionar a pleno rendimiento para abordar los problemas relacionados con las necesidades de las comunidades y a asesorar al consejo local, resultó evidente que esta estructura tenía la ventaja de conectar a las familias rurales con niveles de decisión superiores.

Caso 13: Fortalecimiento de la capacidad de administrar la tierra y garantía de los derechos de los grupos desfavorecidos (FAO, 2005)

Se ha reconocido ampliamente que la serie de proyectos de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y de registro de tierras que se aplicaron en Tailandia se encuentran entre los proyectos más exitosos del mundo. A través de estos proyectos, Tailandia está logrando su objetivo de extender 13 millones de títulos a los agricultores. Los proyectos han hecho que el sistema de administración de la tierra sea más eficaz: en muchas oficinas del catastro, las transacciones se completan en un día y en las oficinas computarizadas de Bangkok, en unas pocas horas. Los títulos seguros han ofrecido a los agricultores un mayor acceso a los créditos. Se está logrando mejorar enormemente la eficacia del régimen tributario de la tierra.

En Panamá, la FAO presta asistencia técnica por medio del Programa de Cooperación con el Banco Mundial a fin de terminar una encuesta catastral jurídica sistemática y regularizar los derechos de propiedad. La intervención refuerza asimismo la capacidad de las instituciones nacionales y locales para aplicar nuevas directivas normativas relacionadas con la regulación de la tierra.

En el marco de la constante colaboración entre el Gobierno de Brasil y la FAO, se elaboraron directrices para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar. Dado que solamente el 13 por ciento de los títulos de propiedad sobre la tierra pertenecen a mujeres, el Gobierno de Brasil determinó la necesidad de fortalecer la posición de las mujeres rurales. La FAO prestó asistencia al Gobierno para reforzar la capacidad institucional en el diseño y la aplicación de políticas, programas y proyectos, sensibles a las cuestiones de género, encaminados a reducir o eliminar los obstáculos legislativos, administrativos, socioeconómicos y de conducta para el acceso de las mujeres a los recursos productivos en el sector de la reforma agraria.

Caso 14: Legislación agraria innovadora y apoyo de la FAO al acceso de las comunidades a la justicia en Mozambique (Quan, 2005)

Mozambique solicitó a la FAO asistencia técnica en un enfoque innovador de los derechos sobre la tierra que reporta beneficios tanto a los residentes como a los inversores. La aplicación de una política y marco legislativo nuevos, que contó con la ayuda de la FAO, permite a las comunidades locales cartografiar las fronteras de la tierra que han explotado tradicionalmente y conceder títulos de propiedad sobre la tierra. La ley protege contra el desposeimiento involuntario de la tierra comunitaria y facilita la negociación de las comunidades con los inversores comerciales. Los grupos de la sociedad civil han participado con buenos resultados en el proceso de reforma y desempeñan una importante función en cuanto a la difusión de información. El apoyo de la FAO al Centro de Capacitación Judicial permite a la nueva generación de jueces locales comprender mejor la letra y el espíritu de la legislación sobre la tierra. Asimismo, la FAO ha puesto en marcha un enfoque institucional participativo para la formulación y el ensayo de la nueva legislación sobre planificación territorial, que, en combinación con los trabajos en curso para ejecutar la nueva legislación sobre la tierra, tendrá por objeto reforzar la participación de las comunidades en la ordenación de los recursos naturales. Sobre la base de la experiencia de Mozambique, la FAO prepara materiales normativos sobre tenencia de recursos destinados a los países de habla portuguesa.

Caso 15: Dos ejemplos de la interrelación entre los derechos y las responsabilidades a nivel local en Kenya (Nyamu-Musembi y Musyoki, 2004, y Venaklasen et al, 2004)

El primer ejemplo ilustra “el derecho a ser escuchado”. Está sacado del trabajo de Oxfam realizado en el distrito de Wajir, una región de pastores de Kenya. Oxfam logró presionar al Gobierno y apoyó a la comunidad en su petición de que hubiera un representante de los pastores en el Comité de Desarrollo del Distrito, a fin de que sus preocupaciones fueran tenidas en cuenta.

En el mismo distrito, los servicios veterinarios del Gobierno eran insuficientes y, de hecho, en algunas zonas eran prácticamente inexistentes. Estas zonas se beneficiaron de los servicios prestados por los trabajadores comunitarios especializados en salud animal.

Si bien las comunidades entienden bien y valoran su función, el Gobierno ignoró completamente la importante función que desempeñan y no les brindó ningún apoyo. Gracias a una campaña apoyada por Oxfam, actualmente el Gobierno reconoce explícitamente a los trabajadores comunitarios especializados en salud animal, quienes reciben capacitación e instrumentos y suministros básicos para el trabajo.

El segundo ejemplo ilustra el “derecho a elegir”. Procede de las actividades del proyecto de CARE relativo al fomento de la empresa y los servicios agrícolas rurales, en el distrito de Kibwezi, Makeni. En ese distrito, los horticultores se han organizado en una empresa para comercializar sus productos. CARE les ayudó a garantizar contratos a plazo con exportadores que les garantizaran un mercado y acceso a los servicios de crédito. Los agricultores en grupo pueden acceder a servicios de calidad a los que no podrían acceder a título individual. Así, por ejemplo, en lugar de esperar a que los extensionistas agrícolas gubernamentales aparezcan cuando a éstos le vaya bien para asesorar a los agricultores, treinta agricultores se reúnen y se reparten el costo de contratar a un gestor agrícola para que se responsabilice de ellos y a quien puedan licenciar si no están satisfechos con sus servicios, algo que no pueden hacer con los extensionistas agrícolas que el Gobierno ofrece gratuitamente.

Caso 16: Ejemplo de múltiples ámbitos de diálogo en Angola

En Angola, la FAO ha logrado iniciar un diálogo a nivel local entre los poderosos empresarios del sector privado y las comunidades locales sobre cuestiones relacionadas con el acceso a la tierra. Como resultado de este diálogo, se alcanzaron acuerdos mediante negociaciones que garantizaron a ambas partes un mínimo nivel de seguridad de la tenencia que les permitiera coexistir en el mismo territorio.

La creciente sensibilización sobre la importancia estratégica de la seguridad de la tenencia para todos los agentes y en todos los niveles en Angola es consecuencia de los diversos cambios que tienen lugar a nivel nacional y local, incluida la privatización, la suburbanización, la creciente conciencia por parte de los agricultores, los empresarios y las comunidades de sus propios derechos, y el aumento de los conflictos entre comunidades y agentes externos.

Hubo que incluir nuevas variables en la ecuación de la tierra, dado el previsible final de la guerra y el aumento del número de personas desplazadas que regresó, lo que desembocó en la necesidad de encontrar zonas donde pudieran reasentarse. Además, hacía falta mediar en los conflictos abiertos entre los que regresaban y las personas que habían cultivado la tierra durante la guerra.

El proceso de diálogo y las medidas relativas a las cuestiones agrarias en Angola deben garantizar la continuidad, además de los esfuerzos por aumentar la capacidad de las personas, en el Gobierno y en la sociedad civil, mediante la apertura de foros de debate como los que ya existen. La garantía de esa continuidad en el proceso de búsqueda de una solución a la cuestión de la seguridad de la tenencia de la tierra implica la creación de procesos más amplios de democratización de las instituciones angoleñas, a fin de que los agentes marginados puedan desempeñar una función activa en el proceso.

REFERENCIAS

- Ali, A. 2003. Participatory impact assessment report for Al-Makha, Taiz Governorate. UNDP/FAO CBRDP, Yemen, June 2003.
- FAO 2005b. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). SD Dimensions, April 2005. http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm
- FAO. 2005. Access to land, food security and poverty alleviation: FAO's interventions during the past decade.
- Goldman, I.; Carnegie, J.; Marumo, M.; Marumo, D.; Kela, E.; Ntonga, S.; Mwale, E. 2000 Institutional support for sustainable rural livelihoods in Southern Africa: Framework and Methodology. ODI Natural Resource Perspective, Number 49, March 2000.
- Herrera, A.; Molina, J. 2005. "The PACTA Project in Honduras" FAO Land Reform Bulletin 2005/2 Pages 74-81.
- Lindemann, T. 2005. "Lessons learnt in the field of decentralization and local government development in rural areas of Latin America" FAO Land reform Bulletin 2005/1 Pages 78-84.
- Nyamu-Musembi, C. and Musyoki, S. 2004. Kenyan civil society perspectives on rights, rights-based approaches to development, and participation IDS Working Paper 236, December 2004.
- Osmani, S.R. 2000. Participatory governance, people's empowerment and poverty reduction. UNDP/SEPED Conference Paper Series #7.
- Polman, W. 2005. Local participatory governance in support of pro-poor rural enterprise development in Asia and the Pacific. FAO Land reform Bulletin 2005/2.
- Pozarny, P. 2005. Note on the Projet d'Appui aux Organisations Paysannes de la Province de la Kompienga dans le Cadre de la Sécurité Alimentaire et de la Décentralisation (GCP/BKF/041/BEL) (internal note).
- Quan, J. 2005. Agrarian Reform, Land Policies and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa: FAO's Interventions and Lessons Learned during the Past Decade. Prepared for the FAO 24th Regional Conference for Africa, Bamako Mali. 30 January-1 February 2006.
- UNDP 2003. Participatory Impact Trends Assessment: Al-Makha. Community-Based Regional Development Programme, Yemen. UNDP, June 2003.
- Van Zyl, Johan, Loretta Sonn, and Alberto Costa. 2001. Decentralized Rural Development, Enhanced Community Participation, and Local Government Performance: Evidence from Northeast Brazil. Washington, D.C.: World Bank.
- VeneKlasen, L.; Miller, V.; Clark, C. and Reilly, M. Rights-based approaches and beyond: challenges of linking rights and participation. IDS Working Paper 235, December 2004
- Watson, D. 2002. Pro-poor service delivery and decentralisation. Issue paper No 3, Fifth Africa Governance Forum (AGF V) "Local Governance for Poverty Reduction", Maputo, Mozambique, 23-25 May, 2002.