



Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de febrero de 2008
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

16º período de sesiones

5 a 16 de mayo de 2008

Tema 3 del programa provisional*

**Grupo temático para el ciclo de aplicación 2008-2009,
período de sesiones de examen**

Desarrollo rural

Informe del Secretario General

Resumen

Los programas y las políticas aplicados para reducir la pobreza en las zonas rurales han tenido distintos grados de éxito. Un gran número de habitantes de las zonas rurales de muchos países en desarrollo aún no tienen acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, agua, saneamiento y fuentes de energía modernas. Los mercados siguen estando poco desarrollados y la mejora de la infraestructura no ha ido al paso del crecimiento de la población. Para superar estos obstáculos habrá que centrarse en programas que contribuyan a mejorar la eficiencia y la productividad de la agricultura, aprovechar el potencial del sector no agrícola y mejorar la ordenación de los recursos naturales y la calidad de la infraestructura rural. Además, para hacer frente al desafío del desarrollo rural sostenible será fundamental proporcionar acceso a la financiación rural, los mercados locales, la tecnología, la educación y otros servicios sociales.

* E/CN.17/2008/1.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Examen de la aplicación	4–66	3
A. Hechos y cifras sobre la pobreza en las zonas rurales.	4–7	3
B. Programas y políticas de desarrollo rural	8–45	5
C. Ordenación de los recursos naturales	46–59	16
D. Finanzas rurales	60–64	20
E. Acceso a los mercados locales	65–66	21
III. Desafíos pendientes	67–73	22

I. Introducción

1. En este informe se presenta un análisis actualizado del estado de aplicación del marco para el desarrollo rural acordado a nivel internacional que figura en el capítulo 14 del Programa 21¹ sobre la promoción de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 (resolución S-19/2 de la Asamblea General, anexo) y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”)², y distintos períodos de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

2. Además del desarrollo rural, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su 16º período de sesiones, examinará también el estado de aplicación de los grupos temáticos siguientes: la agricultura, las tierras, la desertificación y el progreso general de África como continente. Estos temas están interrelacionados y constituyen elementos importantes del programa de desarrollo rural, sobre todo en el caso de África. Cada grupo temático se tratará en un informe distinto al que, de ser necesario, se remite en el presente informe. El presente informe reconoce que el desarrollo rural abarca actividades agrícolas y no agrícolas, aunque los programas de desarrollo rural prestan menos atención a estas últimas.

3. El presente informe se preparó sobre la base de la información y los datos recogidos o recibidos de: a) los informes nacionales sobre desarrollo rural presentados a la secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible; b) los resultados de las reuniones regionales de aplicación y los organismos especializados de las Naciones Unidas, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y, c) los análisis realizados por los bancos de desarrollo y los principales grupos pertinentes.

II. Examen de la aplicación

A. Hechos y cifras sobre la pobreza en las zonas rurales

4. Se calcula que, en los países en desarrollo, cerca de 1.200 millones de personas viven en la pobreza extrema. La pobreza se concentra sobre todo en las zonas rurales y esta situación no cambiará en los próximos decenios. Si se utiliza el umbral internacional de 1 dólar diario para evaluar la pobreza, cerca del 75% de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales³. La tasa de pobreza mundial disminuyó en 5,5 puntos porcentuales entre 1993 y 2002, pasando de 27,8% a 22,3%, es decir que el número de personas que viven en pobreza extrema se redujo en 106 millones en comparación con el decenio anterior. Es importante destacar que

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

³ Véase Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo.

la disminución global de la pobreza se debe en gran medida a la reducción de la pobreza rural. Por consiguiente, en el mismo período, el número de pobres con ingresos de menos de 1 dólar por día se redujo en 153 millones en las zonas rurales pero aumentó 47 millones en las zonas urbanas, debido en parte a la rápida migración de la población rural a las zonas urbanas.

5. La metodología utilizada en el estudio del Banco Mundial define la pobreza en función del consumo per cápita de los hogares pero esta definición no es completa y no refleja las repercusiones del acceso a otros servicios sociales básicos. La experiencia indica que la pobreza rural se debe a distintos factores, como las escasas oportunidades económicas y la falta de acceso a servicios sociales (como, por ejemplo, agua y saneamiento, salud, educación), bienes básicos, mercados, información y puestos de adopción de decisiones.

6. Como se indica en el cuadro que figura más abajo, los datos regionales muestran que hay claras diferencias de una región a otra en los países en desarrollo tanto en relación con la concentración de pobres en las zonas urbanas y en las zonas rurales como en relación con las tasas de pobreza en las zonas urbanas y rurales. En 2002, las tasas de pobreza rural más altas se registraban en Asia meridional y el África subsahariana (39% y 51%, respectivamente), y el número absoluto de pobres ha aumentado en las dos regiones desde 1993.

7. A nivel mundial, el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar por día en las zonas rurales ha disminuido, en gran parte debido a los avances logrados en China, pero sigue siendo demasiado alto. Pasó del 37% en 1993 al 29% en 2002 y representa más del doble de la tasa urbana, que es del 13%.

Cuadro 1

La pobreza en las zonas urbanas y rurales medida sobre la base del umbral de pobreza de 1,08 dólares diarios en 2002 (aumento con respecto al criterio de 1 dólar por día según la paridad del poder adquisitivo en 1993)

<i>Región</i>	<i>Número de pobres (en millones)</i>		<i>Índice de recuento de la pobreza (porcentaje)</i>		<i>Porcentaje de pobres urbanos</i>	<i>Porcentaje de pobres rurales</i>
	<i>Urbanos</i>	<i>Rurales</i>	<i>Urbanos</i>	<i>Rurales</i>		
Asia Oriental y el Pacífico	16,27	223,23	2,28	19,83	6,79	93,21
Europa Oriental y Asia Central	2,48	4,94	0,83	2,87	33,40	66,60
América Latina y el Caribe	38,33	26,60	9,49	21,15	59,03	40,97
Oriente Medio y Norte de África	1,21	4,88	0,75	3,82	19,87	80,13
Asia meridional	125,40	394,34	32,21	39,05	24,13	75,87
África subsahariana	98,84	228,77	40,38	50,86	30,17	69,83
Total	282,52	882,77	12,78	29,32	24,24	75,76
Menos China	278,52	707,76	16,28	31,72	28,24	71,76

Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial: 2008.

B. Programas y políticas de desarrollo rural

8. Muchos países de economía predominantemente rural han aplicado, con más o menos éxito, una gran variedad de políticas y programas centrados sobre todo en la generación de empleo y la reducción de la pobreza. El examen de las estrategias de lucha contra la pobreza disponibles indica que no se presta suficiente atención a las zonas rurales. Las estrategias propuestas son de carácter agrícola más que rural y se centran en aumentar la productividad agrícola más que en reducir la pobreza rural⁴. En algunos casos, apenas se ocupan de la prestación de servicios sociales en favor de los medios de vida y la ordenación de los recursos naturales, pese a que son fundamentales para el sustento de la población pobre rural.

9. La experiencia indica que los enfoques de la pobreza y la vulnerabilidad de las zonas rurales que han resultado eficaces van más allá de las inversiones en agricultura y seguridad alimentaria. A este respecto, hay algunos ámbitos en que se ha logrado reducir la pobreza rural, a saber, la infraestructura rural, la conservación de los recursos naturales, la reforma agraria, los derechos sobre el agua, el empoderamiento de la mujer y las oportunidades de empleo no agrícola. En el recuadro 1 se describen algunos ejemplos de iniciativas exitosas.

Recuadro 1

Ejemplos de buenas prácticas en el desarrollo rural

China: la industrialización rural, el desarrollo empresarial y el desarrollo de los recursos humanos se consideran componentes mutuamente beneficiosos del desarrollo rural, en el marco del cual el excedente de mano de obra rural puede dedicarse al desarrollo empresarial sin tener que abandonar sus hogares en las zonas rurales.

La República de Corea: la combinación de la organización y el empoderamiento de las comunidades con el fomento de la infraestructura ha contribuido visiblemente a crear estilos de vida equilibrados que se traducen en niveles más elevados de desarrollo social.

La India: el mejoramiento de los nexos entre los ciudadanos y el Gobierno del distrito de Dhar ha propiciado la interacción y el diálogo, la formación de nuevas alianzas, la creación de redes interpersonales y el establecimiento de vínculos intersectoriales. El mayor acceso a la información y el mejor control sobre ella permitieron lograr mayor empoderamiento y mejor gobernanza.

Bangladesh: los beneficios del acceso a la tecnología de la información son evidentes en el proyecto de telefonía rural en Bangladesh que combina la experiencia del Banco Grameen con las microempresas basadas en las aldeas y la tecnología digital inalámbrica más reciente a fin de prestar servicios modernos de telecomunicación a los pobres.

⁴ “Inversiones rurales y políticas propicias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio”, documento para el debate de expertos, 28º Período de Sesiones del Consejo de Gobernadores del FIDA, Roma. Véase también en el portal de la pobreza rural del FIDA: <http://www.ruralpovertyportal.org/english/regions/africa/mwi/approaches.htm>.

El Pakistán: una estrategia clave del programa de apoyo rural de la Fundación Aga Khan consistió en crear o fortalecer, a nivel de la aldea, la estructura institucional por conducto de la cual las personas pueden determinar sus necesidades prioritarias y decidir cómo administrar los recursos comunes en beneficio de la comunidad en su conjunto.

Fuente: <http://www.unescap.org/rural/bestprac/index.htm>.

10. La asistencia oficial para el desarrollo para el sector agrícola y rural ha ido disminuyendo constantemente desde 1988. Hoy día, sólo el 8% de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral se destina al desarrollo rural. En el período comprendido entre 1999 y 2001, los préstamos concedidos por el Banco Mundial para las zonas rurales ascendieron a una media de cerca de 5.000 millones de dólares por año. Esta cifra representa un 25% del total de préstamos del Banco, lo que no es congruente con la mayor incidencia de pobreza en las zonas rurales⁵.

11. Los programas de desarrollo prestan considerable atención al fomento de la capacidad, pero aún así persisten notables diferencias. La capacitación, la educación, los programas de sensibilización de la opinión pública y la transferencia de tecnología serán indispensables para eliminar estas disparidades y movilizar a las comunidades rurales. La pobreza y la falta de infraestructura rural tienen consecuencias profundas para la comunicación, el acceso a los mercados y la información, y el desarrollo de las capacidades humanas. Los medios de comunicación, la radio rural y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son esenciales para concienciar a las comunidades rurales y proporcionarles acceso a la información y asesoramiento técnico.

12. En los últimos dos decenios, el ámbito y el contenido de los programas de desarrollo rural han experimentado una gran transformación, de las cuestiones de seguridad alimentaria han pasado a un enfoque más integrado del desarrollo rural que comprende el empoderamiento de la comunidad y la protección y ordenación de los recursos naturales. Entre los importantes problemas detectados durante este proceso evolutivo cabe mencionar: a) insuficiente capacidad del sector público a nivel local; b) falta de poder de los habitantes de las zonas rurales para aplicar los programas de desarrollo rural; c) insuficiente interacción entre quienes elaboran y aplican los programas de desarrollo rural; d) gran dependencia de la asistencia técnica y poca atención a las necesidades de creación de capacidad locales; e) poca atención a las cuestiones multisectoriales e intersectoriales; y f) actividades de desarrollo nacional que favorecen a las zonas urbanas, a las que se asigna un porcentaje desproporcionado de recursos.

1. Desarrollo agrícola

13. La agricultura sigue siendo el pilar principal de la reducción de la pobreza en las zonas rurales ya que aporta los nutrientes esenciales y ofrece oportunidades de empleo y generación de ingresos para los trabajadores rurales. En la India meridional, por ejemplo, entre 1973 y 1984 el ingreso real medio de los pequeños agricultores aumentó en un 90% y el de los campesinos sin tierra en un 125%, como

⁵ Véase Csaba Csaki, *Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development*, Banco Mundial, 2003.

resultado de la Revolución Verde⁶. La mayor parte de los países que no han logrado iniciar una revolución agrícola han quedado atrapados en la pobreza, el hambre y el estancamiento económico. Ello es cierto sobre todo en el caso del África subsahariana, donde se encuentran 16 de los 18 países más afectados por la desnutrición en el mundo.

Recuadro 2

Vínculos entre el agua, la agricultura y la pobreza

Un examen de los vínculos entre el agua y la pobreza en seis países asiáticos llegó a las siguientes conclusiones: a) el acceso al agua para la agricultura y el riego reduce la incidencia de la pobreza crónica; b) el riego tiene más repercusiones en la pobreza en los lugares en que la tenencia de la tierra está distribuida equitativamente; c) la reducción real de la pobreza rural requiere que el aprovechamiento del agua para la agricultura y el riego se destine específicamente a las comunidades, zonas y localidades pobres; y d) la distribución desigual de la tierra va unida a la desigualdad en la distribución de los beneficios del agua para la agricultura.

Fuente: Hussain y otros: Agricultural Water and Poverty Linkages: Case Studies on Large and Small Systems, Banco Asiático de Desarrollo, 2004.

14. El ganado representa más de la mitad del valor de la producción agrícola mundial y un tercio de la de los países en desarrollo. No sólo contribuye a los medios de vida, el empleo y el alivio de la pobreza rurales, sino que además es una fuente esencial de capital financiero para los pobres de las zonas rurales. En un estudio sobre la dinámica de la pobreza en los hogares en 20 comunidades de Kenya, por ejemplo los investigadores comprobaron que más del 40% de las familias que habían escapado de la pobreza lo habían hecho mediante la diversificación de sus ingresos agrícolas, sobre todo la compra de ganado. El contexto institucional en que funciona el sector está cambiando. A lo largo de los últimos diez años, el papel de los sectores público y privado se ha ido estratificando cada vez más y se ha hecho hincapié en que los gobiernos deben lograr más con menos. Sin embargo, la infraestructura institucional no ha ido al paso de las mejoras en la infraestructura física.

15. Los países han lanzado iniciativas y programas concretos para aumentar la productividad agrícola, pero los resultados han sido desiguales (véase E/CN.17/2008/3). En África, por ejemplo, la Alianza para una Revolución Verde en África fue creada para formar agrónomos y mejorar las variedades de cultivos, lo que se tradujo en el desarrollo y la comercialización de numerosas variedades mejoradas de cultivos. Actualmente, el 63% de los países africanos asignan menos del 6% de sus presupuestos nacionales a la agricultura, mientras que en la Declaración de Maputo de 2003 (véase A/58/626, anexo I) se fijó una meta de un mínimo del 10%. El objetivo principal de las políticas en los países de Asia meridional ha sido el mejoramiento de la productividad agrícola y el desarrollo de la infraestructura física rural.

16. En América Latina y el Caribe, se han adoptado varias iniciativas prácticas y normativas para luchar contra la pobreza rural por medio del mejoramiento de las

⁶ *Ibíd.*

prácticas agrícolas centrado en un aumento de la participación de los pobres de las zonas rurales, especialmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Uno de los objetivos de estas iniciativas es proporcionar información y conocimientos para ayudar en la elaboración de estrategias para el alivio de la pobreza y el desarrollo rural sostenible, así como para proporcionar información y conocimientos para prestar apoyo a las innovaciones en materia de agricultura y elaboración de alimentos para hacer frente a la creciente competencia en los mercados locales y mundiales⁷.

17. Un sector agrícola más productivo y rentable es uno de los elementos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la pobreza y el hambre pero hay muchos factores que dificultan las posibilidades de aumentar la productividad agrícola. Entre ellos, los sistemas añejos de tenencia de la tierra, la mala calidad de las tierras, las prácticas de agricultura de subsistencia, la falta de acceso a los mercados y las inversiones de capital, las condiciones climáticas sumamente variables y la escasez de agua. Las tecnologías modernas simplemente no son económicas si los agricultores tienen que pagar de tres a cinco veces el precio mundial de los fertilizantes y otros insumos químicos⁸. Aumentar la producción de alimentos básicos es especialmente difícil para África, habida cuenta de su infraestructura rural deficiente y de la falta de solidez de sus instituciones para prestar apoyo al desarrollo agrícola.

18. Además, los datos sugieren que en la mayor parte de los países en desarrollo los cambios o la reorientación de las políticas públicas no han propiciado demasiado la facilitación del acceso de los productores a los conocimientos y los insumos de producción, la promoción de los sistemas de producción ecológicamente sostenibles, el cumplimiento de normas de salud pública y seguridad alimentaria, y el fomento de la creación de mercados e instalaciones de procesamiento eficientes. Las repercusiones económicas de los impuestos, los subsidios y las intervenciones directas en los mercados por parte de los gobiernos no han sido tan pronunciadas.

19. En el decenio pasado, las inversiones en investigación y desarrollo agrícolas se redujeron drásticamente en los países en desarrollo, a pesar del elevado rendimiento social de estas inversiones durante el mismo período. El gasto público en investigación y desarrollo ha quedado estancado en los países en desarrollo pero se ha cuasi duplicado en los países desarrollados, lo que amplía aún más la brecha en materia de conocimientos entre los países pobres y los países ricos⁹.

2. Actividades no agrícolas

20. Se ha observado que cuando el desarrollo agrícola se complementa con el crecimiento no agrícola del sector rural, el efecto sobre la reducción de la pobreza de las zonas rurales es más pronunciado. En la mayor parte de los países, las actividades no agrícolas representan del 30% al 50% de los ingresos en las zonas rurales¹⁰. Sobre la base del porcentaje de crecimiento global originado en la

⁷ Véase http://www.ruta.org/temasdeTrabajo_PACA.php?id=2#desarrollandoPolitica.

⁸ Hazell, Peter, "Is Agriculture Still Important for Economic Development and Poverty Reduction?" Comentario, Foro del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, septiembre de 2005.

⁹ Véase <http://www.asti.cgiar.org> y el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, cuadro 7.1.

¹⁰ *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, pág. 203.

agricultura y el porcentaje de la pobreza total (2 dólares diarios) en el sector rural, el Banco Mundial clasifica a los países en tres categorías: países basados en la agricultura; países en transformación y países urbanizados.

21. Las economías basadas en la agricultura se encuentran sobre todo en el África subsahariana. Aun en estas economías, el crecimiento de la agricultura puede estimular la demanda de industria y servicios nacionales. En las economías en transformación, ubicadas sobre todo en Asia, África septentrional y el Oriente Medio, la mayor parte del crecimiento económico se origina en la economía rural no agrícola. En la India e Indonesia, se calcula que el crecimiento de los servicios rurales ha contribuido a la reducción de la pobreza, por lo menos en igual medida que el crecimiento de la agricultura. El transporte y el comercio rurales, sobre todo de alimentos, representan cerca del 30% del empleo rural no agrícola.

22. En los países urbanizados con un sector rural menos predominante, las actividades no agrícolas, que están en aumento, no se vinculan necesariamente a la agricultura. En esos países, la mayor parte de los cuales se encuentran en Europa oriental y América Latina, la agricultura constituye sólo el 6% de la economía. En algunos países latinoamericanos, las actividades rurales no agrícolas aumentaron más del 10% por año en el período comprendido entre 1980 y 2000. En Chile, pasaron de constituir el 25% del empleo rural total en 1960 al 49% en 2002, y en el Brasil, en el mismo período, aumentaron del 14% al 31%. A pesar de que el Brasil experimentó también un crecimiento drástico del sector agrícola, gran parte de la reducción de la pobreza rural se debió a la transferencia de ingresos y el empleo en la economía rural no agrícola. Esto fue debido en gran parte a la introducción de prácticas agrícolas más rentables (sistemas de cultivo sin labranza), que reducen las necesidades de tiempo y mano de obra para los pequeños agricultores y permiten que las pequeñas familias de agricultores emprendan actividades económicas que añaden valor u otras actividades económicas no relacionadas con la agricultura.

3. Acceso a los servicios sociales y desarrollo de la infraestructura

*Agua y saneamiento*¹¹

23. Cerca del 84% de la población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable vive en zonas rurales. Sólo el 39% de la población rural mundial tiene acceso a algún tipo de instalación sanitaria mejorada. Aunque el déficit se ha ido reduciendo con el tiempo, sólo el 49% de la población rural mundial tendrá acceso a estos servicios en 2015 si se mantienen las tendencias actuales por lo que la situación relativa de la población rural en 2015 seguirá siendo muy desfavorable.

24. El escaso acceso al abastecimiento de agua potable y a servicios de saneamiento adecuados es la causa fundamental de muchas de las enfermedades que afectan a África y un factor que contribuye a las altas tasas de mortalidad infantil y materna en muchos países. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cerca del 50% de todos los africanos sufre una de las seis enfermedades relacionadas con el agua.

¹¹ Gran parte de las estadísticas sobre acceso que figuran en esta sección están tomadas del informe del Programa conjunto de vigilancia del abastecimiento de agua y del saneamiento (2006) del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Mundial de la Salud.

25. Se están poniendo en práctica varias iniciativas para mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento y la gestión de los recursos hídricos (E/CN.17/2008/11). Entre los ejemplos en África se destacan el establecimiento del Consejo de Ministros Africanos sobre el Agua para promover la erradicación de la pobreza por medio de una mejor gestión del agua, y el Servicio africano para los recursos hídricos, creado en 2002 y centrado en el fomento de la capacidad y en las reformas normativas, institucionales y legales en el sector hídrico. En varias regiones se están estableciendo e institucionalizando alianzas entre empresas de abastecimiento de agua (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

Iniciativa de abastecimiento de agua y saneamiento en el medio rural en África

La mayor parte de la población africana viven en zonas rurales (62%) y el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento es menor en las zonas rurales, cerca del 47% en el caso del agua y el 45% en el caso del saneamiento. Para hacer frente a los problemas de abastecimiento de agua y saneamiento, el Banco Africano de Desarrollo ha puesto en marcha la Iniciativa de abastecimiento de agua y saneamiento en el medio rural. El objetivo general de esta iniciativa es reducir la pobreza por medio del abastecimiento de agua potable y de servicios de saneamiento básicos al 80% de la población rural de África para el año 2015, y al 100% para el año 2025. Se calcula que para llegar a estas metas se necesitarán inversiones acumulativas de aproximadamente 14.200 millones de dólares.

Fuente: <http://www.afdb.org/portal>.

26. Entre los principales desafíos a la prestación de servicios de agua y saneamiento eficaces y sostenibles en las zonas rurales cabe mencionar: a) la descentralización de la gestión hasta llegar a los niveles mínimos aceptables; b) la participación de las comunidades rurales en la planificación, la financiación, la aplicación y el funcionamiento de los planes de abastecimiento de agua; c) la prestación de servicios de agua y saneamiento como parte integrante de las estrategia de desarrollo rural; d) la disponibilidad de fondos y capacidad para que los sistemas rurales de abastecimiento de agua sigan siendo viables y funcionales; y e) la ampliación de las experiencias que han tenido éxito. Está claro que hace falta contar con más financiación, pero ésta sólo será efectiva si la comunidad tiene la capacidad de asegurar la sostenibilidad de las inversiones.

Energía rural

27. Actualmente 2.500 millones de personas dependen de combustibles tradicionales, como madera, estiércol y residuos agrícolas, para satisfacer sus necesidades de combustible para cocinar y calefaccionar. A pesar de que 800 millones de personas en los países en desarrollo han sido conectadas a redes eléctricas en los últimos 20 años, todavía hay 1.600 millones de personas, la mayor parte de ellas en zonas rurales, que no tienen electricidad¹². Los marcos normativos, por lo general, siguen siendo insuficientes para afrontar los problemas relacionados con la energía, especialmente por lo que respecta a proporcionar acceso a servicios

¹² World Energy Outlook, 2006, Organismo Internacional de Energía.

energéticos modernos y asequibles para cocinar y calefaccionar, incluida la energía en los planes de desarrollo rural.

28. En la mayor parte de los casos, los subsidios se han destinado al consumo más que a promover el acceso. Además de esto, los subsidios para el consumo de electricidad tienden a beneficiar a los ricos más que a los pobres. Para superar estas dificultades hay que establecer métodos, estructuras y capacidades a nivel local para atraer inversiones en servicios de energía y movilizar recursos para inversiones en energía y desarrollo rurales.

Servicios de salud

29. Los habitantes de las zonas rurales de los países en desarrollo sufren desde hace mucho tiempo de una variedad de enfermedades transmitidas por el agua y los insectos que han reducido su capacidad para realizar un trabajo productivo y, por consiguiente, han disminuido sus posibilidades de escapar de la pobreza. En los últimos 10 años las desigualdades en el acceso a la atención de salud han ido aumentando. Por una parte, los hospitales privados con instalaciones modernas atienden a la élite de los centros urbanos, a veces con subsidios gubernamentales. Por otra, la mayoría de los pobres, especialmente en las zonas rurales, están abandonados a las fuerzas de mercado y los gastos médicos son la segunda causa de endeudamiento en las zonas rurales.

30. Se han realizado progresos en la reducción de la incidencia de enfermedades como la esquistosomiasis, pero otras como la malaria, la tuberculosis y el virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), siguen constituyendo amenazas importantes en las zonas rurales. La prevalencia del VIH/SIDA, especialmente en el África subsahariana, ha reducido el número de adultos capaces de mantener a sus familias y la economía rural en su conjunto. La malaria agrava la pobreza rural por el costo de su tratamiento y el tiempo de trabajo perdido. Los gobiernos de algunos países pobres han duplicado los gastos para la salud y la educación después del año 2000 pero todavía no pueden pagar salarios adecuados¹³. La experiencia en varios países indica que las campañas de contratación masiva contribuyen a solucionar la falta de personal a corto plazo (véase el recuadro 4).

Recuadro 4

Ampliación de los servicios de salud en las zonas rurales

El Pakistán: Trabajadoras sanitarias. En 1994 el Pakistán estableció un programa para ampliar los servicios de planificación familiar y de atención primaria de la salud. Hoy día se cuenta con unas 80.000 trabajadoras sanitarias que brindan servicios de salud básicos y controlan los datos de casi el 70% de la población. Esto ha permitido brindar servicios de salud pública y algunos servicios de salud materna a varios miles de personas que viven en las zonas rurales y que de otra forma no tendrían acceso a ninguno.

Tailandia: Contratación para las poblaciones rurales. Entre 1979 y 2000, el Gobierno de Tailandia puso en marcha una serie de reformas en el sector de la salud para luchar contra las desigualdades en la distribución del personal de salud en el

¹³ "Paying for people: financing the skilled workers needed to deliver health and education services for all", documento de política de la Oxfam, abril de 2007.

país. Cada vez que se introdujeron las reformas, éstas se tradujeron en un éxodo intelectual del sector público al sector privado o viceversa, según la índole de las reformas y los incentivos que se proporcionaran.

República Islámica del Irán: Capacitación completa y desarrollo del sistema de salud. A partir de 1985, los trabajadores de la salud de las zonas rurales de la República Islámica del Irán se escogen entre la población local y se capacitan localmente. Esta medida se ha traducido en una rápida ampliación del acceso en todas las regiones, un mejoramiento considerable de los indicadores de la salud y la completa desaparición de la dependencia de los trabajadores de la salud extranjeros después de que se quintuplicara el número de médicos formados localmente. El sistema ha logrado una cobertura de vacunación casi universal y ha reducido la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años de 70 a 33 muertes cada 1.000 personas en un período de 15 años.

Fuente: "Paying for people: financing the skilled workers needed to deliver health and education services for all", documento de política de la Oxfam, abril de 2007.

31. El obstáculo principal a la capacitación y contratación de profesionales de la salud es la falta de financiación para mantener sistemas públicos sólidos. En términos generales, la OMS, en su informe de 2001 a la Comisión de Macroeconomía y Salud, propuso que, a fin de proporcionar servicios de salud universales, se gastaran 34 dólares de los Estados Unidos per cápita en sistemas de salud, mientras que los niveles actuales, oscilan entre 13 dólares y 21 dólares. Para superar los problemas de financiación, los jefes de Estado de la Unión Africana se reunieron en 2002 en Abuja y se comprometieron a aumentar las inversiones del gobierno en el ámbito de la salud, para llegar a una meta del 15% del total del presupuesto público. No hay duda que se trata de una aspiración ambiciosa; sólo siete países en que faltan trabajadores de la salud invierten por lo menos el 15% de sus presupuestos públicos en la salud.

Infraestructura rural

32. La falta de acceso a la infraestructura limita gravemente los bienes y servicios al alcance de los pobres rurales, como electricidad, teléfono, transporte, escuelas, centros de salud, ciudades y mercados¹⁴. Las diferencias que existen en materia de servicios en los países en desarrollo son enormes, y las diferencias en la disponibilidad de infraestructura entre las zonas urbanas y las zonas rurales son marcadas.

33. Las estadísticas disponibles indican que el 46% de los hogares de las zonas rurales tenían acceso a electricidad, en comparación con el 89% en las ciudades; el 12% de los hogares de las zonas rurales tenían agua de grifo en las casas, en comparación con el 59% de los hogares urbanos; y el 7% de los hogares de las zonas rurales estaban conectados al alcantarillado, en comparación con el 61% de los hogares urbanos¹⁵. Muy pocos hogares rurales tenían teléfono, tan sólo el 8%, en comparación con el 38% en las zonas urbanas. En los últimos tiempos ha habido un

¹⁴ Alberto Zezza, Paul Winters, y otros. "Rural household access to assets and agrarian institutions; a cross country comparison", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2007.

¹⁵ *Ibíd.*

rápido aumento del número de teléfonos celulares, lo que constituye un hecho positivo ya que los agricultores pueden comunicar con quienes podrían adquirir sus productos y acceder a los servicios de información del mercado convencionales. En algunos países, sin embargo, todavía hace falta que los gobiernos alienten el acceso a estas innovaciones técnicas. Cerca de 700 millones de personas viven en zonas rurales a más de 2 kilómetros de un camino que pueda utilizarse todo el año. Para muchos, los obstáculos que plantea la infraestructura deficiente dificultan la vida cotidiana y hacen que parezca imposible escapar de la pobreza.

34. La falta de acceso a la infraestructura sigue representando una carga desproporcionada para las mujeres rurales en algunas partes del África subsahariana, donde las mujeres pasan muchas horas al día trasladándose y viajando de un lugar a otro nada más que para satisfacer las necesidades de subsistencia de sus familias. Las grandes distancias entre las poblaciones, las actividades económicas de poco volumen y la escasa prestación de servicios son problemas importantes para la creación de una estructura rentable cuya solución requiere inversiones considerables y nuevos enfoques, como, por ejemplo, centros de transporte. En los países en desarrollo, la falta de carreteras de acceso a los mercados y la escasez de instalaciones de procesamiento hacen que muchas comunidades locales tengan dificultades para comercializar sus productos. Las inversiones públicas para ampliar el acceso a las carreteras rurales y los servicios de transporte son fundamentales para reducir los costos de transporte y los tiempos de tránsito hacia los mercados.

35. La brecha digital rural existe en primer lugar debido a la falta de infraestructura y conexiones de telecomunicaciones y, en segundo lugar, por las desigualdades económicas, a lo que hay que agregar el hecho de que hay menor capacidad humana para utilizar estas tecnologías, lo que lleva a que las comunicaciones y el intercambio de información sean menos eficaces en las zonas rurales. En resumen, se puede reducir la pobreza más rápidamente si las carreteras rurales, los riegos y los trabajos de electrificación rural se centran en localidades clave por sus efectos distributivos y multiplicadores a favor de los pobres¹⁶.

4. Grupos vulnerables en el desarrollo rural

36. Para que las políticas y los programas de desarrollo rural tengan éxito, es necesario que tengan en cuenta las cuestiones de género y aborden las diferencias de género y las necesidades de los grupos desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico. En general, las tendencias actuales apuntan a lo contrario. En el caso de las mujeres, por ejemplo, los estudios de casos nacionales indican que el número de mujeres del medio rural que son propietarias de los recursos productivos y otros bienes, y los controlan, es muy inferior al de los hombres. De manera análoga, los pueblos indígenas que representan cerca del 5% de la población mundial, constituyen el 15% de los pobres del mundo¹⁷, están más afectados por problemas como la falta de tierras, la malnutrición y el desplazamiento interno que

¹⁶ Ifzal Ali y Ernesto M. Pernia “Infrastructure and poverty reduction. What is the connection?”. Departamento de Economía e Investigación, Serie de documentos de políticas No.13, Banco Asiático de Desarrollo, enero de 2003.

¹⁷ Véase “Indigenous peoples”. FIDA, 2007. Disponible en <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>.

los demás miembros de la sociedad y sus niveles de alfabetización y de acceso a los servicios de salud son inferiores¹⁸.

37. Los jóvenes de las zonas rurales constituyen otro grupo numeroso que puede desempeñar una función importante en el desarrollo rural sostenible dado que más de la mitad de los jóvenes del mundo viven en las zonas rurales de los países en desarrollo. En 2004, casi la mitad de la población joven mundial (personas de edad comprendida entre 15 y 24 años) era pobre y vivía (como familiares a cargo) con menos de 2 dólares por día¹⁹, mientras el 20% vivía en absoluta pobreza con menos de 1 dólar por día²⁰. Entre 130 y 140 millones de jóvenes son analfabetos y, en 2002, más de un joven cada tres era analfabeto en el África subsahariana y en Asia meridional²¹.

38. Cerca del 80% de las personas discapacitadas viven en zonas rurales y la mayoría de ellas son agricultores o trabajadores rurales. Los programas que han resultado eficaces para el mantenimiento de sus medios de vida son aquellos dirigidos expresamente a promover la capacidad técnica necesaria para la agricultura especializada (como la apicultura, la sericultura y la vermicultura), el desarrollo empresarial vinculado a la producción y reparación de herramientas y la elaboración de alimentos.

5. Adaptación al cambio climático

39. Los cambios climáticos pueden tener consecuencias importantes para la productividad agrícola y, por consiguiente, para los medios de vida en las zonas rurales. Los pobres de las zonas rurales son los más vulnerables a los efectos del cambio climático. Muchos de ellos viven en tierras ecológicamente frágiles y dependen de la agricultura, la pesca y la silvicultura, recursos que se ven afectados por el cambio climático. Si se confirman las tendencias previstas en materia de cambio climático, las posibles ganancias futuras de la agricultura se verán muy limitadas. Además, el cambio climático amenaza con anular los progresos logrados en los decenios pasados en los ámbitos de la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza.

40. Los efectos del cambio climático, como las sequías y las inundaciones más graves y frecuentes, y los períodos vegetativos más cortos, se están convirtiendo en motivo de gran preocupación en relación con la sostenibilidad de la agricultura en muchos países en desarrollo. Esta vulnerabilidad es especialmente pronunciada en las regiones secas, propensas a sequías, donde el agua es escasa y las tierras se están degradando. La pérdida de cosechas y la mortandad de las cabezas de ganado provocan pérdidas económicas más elevadas y socavan la seguridad alimentaria con una frecuencia cada vez mayor, especialmente en algunas regiones del África

¹⁸ Véase “Statistics and key facts about indigenous peoples”. FIDA, 2007. Disponible en <http://www.ruralpovertyportal.org/english/topics/indigenous/statistics.htm>.

¹⁹ Véase “Guide to the Implementation of the World Programme of Action for Youth”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2006.

²⁰ “Informe sobre la juventud mundial 2005: Los jóvenes hoy y en 2015”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2006.

²¹ Bennell, P., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, “Knowledge and Skills for Development, Promoting Livelihood Opportunities for Rural Youth”, FIDA, 2007.

subsahariana. El precio de los alimentos está aumentando. En algunos países las cosechas podrían disminuir en un 50% para 2020²².

41. Pese a que el cambio climático ya está, y seguirá, produciéndose, los gobiernos han adoptado pocas medidas para preparar estrategias de respuesta y promover la resiliencia. Es probable que esto contribuya al empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares pobres de las zonas rurales y de los agricultores que dependen de los recursos naturales y la agricultura de subsistencia. Además, la escasa capacidad institucional y financiera a nivel descentralizado para hacer frente a los problemas planteados por el cambio climático afecta a las comunidades rurales en lo que atañe al hambre, la pobreza y las repercusiones en la salud. Es indispensable una mayor colaboración interinstitucional e intersectorial, así como una mejor capacidad técnica y financiera para elaborar estrategias y programas de adaptación eficaces.

6. Creación de capital humano: educación y capacitación

42. La educación y la capacitación son dos de las armas más poderosas en la lucha contra la pobreza rural y la promoción del desarrollo sostenible en las zonas rurales. Las pruebas demuestran que la falta de asistencia a la escuela, el abandono temprano de los estudios, el analfabetismo de los adultos y las desigualdades de género en la educación tienen una incidencia desproporcionadamente más elevada en las zonas rurales, al igual que sucede con la pobreza. Las disparidades entre las zonas urbanas y las zonas rurales, tanto en materia de inversiones en la educación como de calidad de la enseñanza, están en aumento. En general, no se ha progresado mucho con respecto al establecimiento de un vínculo entre las actividades educativas y las necesidades específicas de las comunidades rurales para el fomento de la capacidad y de los conocimientos técnicos a fin de aprovechar las oportunidades económicas para mejorar los medios de vida y la calidad de vida (véase el recuadro 5).

43. En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible se lanzó la iniciativa de Educación para la Población Rural²³, cuyos objetivos son aumentar el acceso de la población rural a la educación básica; mejorar la calidad de la educación básica en las zonas rurales y fomentar la capacidad nacional para planificar y aplicar una enseñanza básica que responda a las necesidades de aprendizaje de la población rural. Esta iniciativa ha contribuido de manera positiva a la educación de los agricultores pero los resultados no han sido parejos y los progresos son lentos.

Recuadro 5

La educación como estrategia de desarrollo rural

La educación en los Estados Unidos llegó a un nivel histórico en 2000, año en que uno de cada seis adultos de las zonas rurales poseía un título correspondiente a 4 años de educación universitaria y más de tres de cada cuatro habían completado la educación secundaria. Según un estudio realizado recientemente, en los últimos dos decenios los ingresos y las rentas de los condados rurales con niveles de educación

²² Climate Change: a Development Challenge, FIDA, comunicado de prensa, 2007.

²³ Esta iniciativa fue lanzada por la UNESCO en 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, con el objeto de centrar la atención en la educación de la población rural en el marco de la iniciativa “Educación para todos”.

más altos han aumentado más rápidamente que en los condados con niveles de educación más bajos. Sin embargo, los beneficios económicos de la educación en las zonas rurales siguen siendo inferiores a los de las zonas urbanas. Los estudios preliminares indican que existe una conexión entre la mejor calidad de las escuelas y los efectos positivos como el aumento de ingresos y rentas de los trabajadores y las comunidades rurales.

Fuente: <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/November05/Features/Education.htm>.

44. La escasez de instalaciones y de maestros perjudica gravemente los servicios educativos en las zonas rurales. Por ejemplo, se estima que hoy en día se necesitan 1,9 millones de maestros de escuela primaria a nivel mundial²⁴ y que 80 millones de niños en edad escolar no asisten a la escuela, la mayoría de ellos en zonas rurales. En algunas regiones del África subsahariana y de Asia meridional sólo se dispone de una tercera a una cuarta parte del número de maestros con la formación adecuada necesarios. Para alcanzar la meta de la educación para todos, en los próximos 10 años el África subsahariana deberá aumentar en un 68% el número de maestros que tiene actualmente, que asciende a 2,4 millones.

45. En algunos países, existen también obstáculos legales a la escolarización, como, por ejemplo, la falta de certificados de nacimiento en las zonas rurales o la denegación de ciudadanía a determinadas minorías étnicas rurales. Por último, la guerra y los conflictos, que afectan sobre todo las zonas rurales, alteran la prestación de servicios educativos y hacen difícil acceder y asistir a la escuela con regularidad. En el decenio de 1990, en el África subsahariana, varios conflictos armados y el aumento de la pandemia de VIH/SIDA trastornaron gravemente la educación.

C. Ordenación de los recursos naturales

46. La ordenación sostenible de los recursos naturales es fundamental para conservar las posibilidades de desarrollo de las zonas rurales para el futuro. Aproximadamente tres de cada cuatro personas pobres viven en las zonas rurales y dependen de los recursos naturales para obtener sus medios de vida. La pesca, los bosques y la agricultura proporcionan trabajo a más de 1.300 millones de personas, es decir, casi la mitad del total de empleos a nivel mundial. Los estudios indican que la degradación ambiental tiene causas muy diversas, que van desde los fenómenos naturales adversos o catastróficos hasta una gobernanza y gestión deficientes.

1. Ordenación de la tierra

47. La falta de una ordenación de la tierra integrada y holística ha provocado una serie de problemas graves y crea obstáculos para el logro del desarrollo sostenible. Resulta evidente la grave degradación de las tierras, que se manifiesta, por ejemplo, con fenómenos como la erosión, la desertificación, el agotamiento de las aguas subterráneas, la salinización de los suelos, y el vertimiento de desechos tóxicos de minas. En todo el mundo más de 40 millones de hectáreas de tierra están afectadas por salinización e inundaciones. Por otra parte, cada año la urbanización y la

²⁴ *Ibíd.*

industria hacen perder 19,5 millones de hectáreas de valiosas tierras agrícolas, y desplazan a los agricultores de subsistencia a tierras cada vez más limitadas y marginales.

48. Los enfoques actuales de ordenación de la tierra tropiezan con una serie de obstáculos que les impiden hacer frente a numerosos problemas interrelacionados, como la deforestación, la desertificación, la contaminación del aire y el agua y la expansión descontrolada de asentamientos humanos en zonas urbanas y rurales (véase E/CN.17/2008/5). Por ejemplo, la deforestación en el Nepal y las montañas circundantes provoca el desbordamiento del río Ganges y de otros sistemas fluviales que pasan por países situados aguas abajo.

49. Existen también otros obstáculos como, por ejemplo, las limitaciones para el acceso a la información y la tecnología adecuadas; las deficiencias en la infraestructura institucional; las prácticas insostenibles de uso de los suelos; y los conflictos por los objetivos del uso de las tierras.

50. La existencia de derechos sobre la tierra bien definidos, protegido y transferibles es decisiva para las iniciativas de desarrollo rural, pues por lo general la seguridad respecto de la tenencia de la tierra contribuye a la estabilidad social, mientras que la inseguridad, puede provocar inestabilidad y conflictos sociales. En los últimos 10 años, varios países de África (Kenya, Mozambique y Zambia), América Central y del Sur (Brasil y México), Asia (Camboya y Filipinas) y Europa oriental y Asia central (Albania, Armenia y Georgia) han modificado sus leyes y políticas agrarias, para que redunden en beneficios ampliamente compartidos. Países tan diversos como Colombia, Zimbabwe y Cote d'Ivoire, en cambio, todavía no han resuelto el problema de la formulación de políticas relativas a la tierra.

2. Ordenación de los recursos hídricos

51. La intensificación de la competencia por el agua entre usuarios extremadamente diversos y con necesidades de agua muy diferentes ha complicado la ordenación de los recursos hídricos. El sector agrícola sigue siendo, con notable diferencia, el mayor consumidor de agua, pero las pérdidas de este recurso siguen siendo altas. Las estimaciones del rendimiento del riego a nivel global, pero la media es de alrededor del 43%. El rendimiento del riego por lo general oscila entre el 25% y el 45% en Asia, pero alcanza entre el 50% y el 60% en Israel, el Japón y parte de China²⁵.

52. Las reformas institucionales en el sector de los recursos hídricos a nivel mundial siguen una tendencia similar. Muchos gobiernos han logrado aprobar leyes sobre los recursos hídricos, pero con frecuencia se han tardado años en trasladarlas a la práctica. En otros casos los países han aprobado leyes que han tenido poco o ningún efecto. Un aspecto clave del debate institucional ha girado en torno a lo que deberían o lo que pueden hacer los gobiernos, a saber, dictar leyes, establecer organizaciones normativas, renovar los sistemas de irrigación y especificar los derechos de propiedad. Los medios para lograr la participación de los usuarios de agua y para modificar su comportamiento con respecto a la ordenación y conservación del agua han recibido poca atención en el análisis institucional, y por ende, en los marcos normativas (véase E/CN.17/2008/11).

²⁵ Seckler, D. y otros, "World water demand and supply, 1990 to 2025: escenarios and issues". Research Report No 19. International Water Management Institute. Colombo, 1998.

53. Entre los obstáculos principales que se oponen al ordenamiento sostenible de los recursos hídricos cabe mencionar los siguientes: la limitada capacidad de las instituciones de ordenación de los recursos hídricos; la falta de mecanismos adecuados para facilitar una transferencia de agua para fines agrícolas a usos urbanos que proteja la economía agrícola y los valores agrícolas asociados; la falta de estrategias para hacer frente a los efectos del cambio climático; el poco éxito obtenido en la aplicación del principio de “el usuario paga y el que contamina paga”; las escasas consultas de los interesados; y la incompatibilidad entre las estructuras arancelarias y la eficiencia económica y los objetivos de la igualdad social. Además, la falta de capacitación y conocimientos de los agricultores contribuye a que utilicen métodos agrícolas que suponen un despilfarro de agua.

3. Ordenación de los bosques

54. Se estima que en todo el mundo 1.600 millones de personas dependen en gran medida de los bosques para obtener sus medios de vida. Por lo tanto, el cumplimiento de los principios y las prácticas de ordenación sostenible de los bosques es fundamental para ejecutar de manera satisfactoria los programas en favor de los pobres en las zonas rurales (véase el recuadro 6). En numerosas estrategias de lucha contra la pobreza se hace hincapié en el desarrollo rural como uno de sus principales instrumentos, pero no se reconoce que los pobres de las zonas rurales dependen de los bosques para su supervivencia, ni la contribución que el sector forestal podría hacer al desarrollo rural.

Recuadro 6

Proporción de los recursos forestales en los ingresos rurales

Como promedio, una quinta parte de los ingresos de los hogares de los pobres de las zonas rurales deriva de los bosques, sobre todo de productos no relacionados con la madera, como alimentos silvestres, combustible, forrajes, y pastos^a. Lamentablemente, gran parte del valor económico de los bosques para los pobres no se refleja en la contabilidad oficial de la economía forestal. Kenya constituye un ejemplo típico. Con arreglo a la estimación oficial, el sector forestal estructurado genera anualmente sólo unos 2 millones de dólares en ingresos por concepto de madera aserrada, pasta de madera y otros productos industriales de la madera. Esa cifra resulta ínfima comparada con el valor del sector forestal no estructurado para las familias rurales, a saber, cerca de 94 millones de dólares en productos como carbón vegetal, leña y toda la gama de otros productos forestales. Tampoco incluye el valor de los bosques como lugares de esparcimiento y turismo, que podría ascender a unos 30 millones de dólares. Dado que una proporción tan considerable de valor de los bosques corresponde al sector no estructurado, la mayor parte no se registra.

Fuente: Mogaka y otros. “Economic aspects of community involvement in sustainable forestry management in eastern and southern Africa”, Unión Mundial para la Naturaleza, programa de África oriental, 2001.

^a Vedeld y otros. “Counting on the environment: forest incomes and the rural poor”, Environmental Economic Series, Documento 110.98, Banco Mundial, 2004.

55. En el informe de la FAO sobre la situación de los bosques del mundo se destaca que los bosques hacen una valiosa contribución al desarrollo sostenible en

todas partes del mundo, pero que el avance hacia su ordenación sostenible ha sido desigual. El mundo tiene poco menos de 4.000 millones de hectáreas de bosques que cubren aproximadamente el 30% del total de sus tierras. Entre 1990 y 2005, el planeta perdió el 3% de su superficie forestal total, lo que equivale a una reducción media anual de aproximadamente 0,2%. En algunas regiones, sobre todo en aquellas que están situadas en países desarrollados que gozan de un clima templado, se han realizado progresos significativos, las instituciones son fuertes y la superficie forestal se mantiene estable o está en aumento. Otras regiones, especialmente aquellas con economías en desarrollo y ecosistemas tropicales, siguen perdiendo superficie forestal y carecen de instituciones adecuadas para revertir esa tendencia. La mayor dificultad para evaluar los progresos radica en las deficiencias de los datos. En su mayoría, los países ordenan los bosques para utilizarlos con múltiples fines y cada vez prestan más atención a la conservación del suelo, las aguas, la diversidad biológica y otros valores ambientales. A pesar de ello, la continua disminución de los bosques primarios en la mayor parte de los países tropicales es motivo de gran preocupación.

4. Acuicultura, pesca y otros recursos

56. Cerca del 90% de la producción total de la acuicultura proviene de los países en desarrollo. Por ello, la acuicultura contribuye de manera considerable a la mitigación de la pobreza, la seguridad alimentaria y el bienestar social de la población rural. En muchos países sin embargo, su potencial todavía no se ha aprovechado plenamente.

57. Históricamente, la mayoría de las prácticas de acuicultura aplicadas en distintas partes del mundo han ofrecido considerables beneficios sociales, económicos y nutricionales, con costos mínimos para el medio ambiente. A pesar de ello, parecería que esta tendencia está cambiando porque los marcos normativos son deficientes y el desarrollo asociado al gran valor comercial de algunas especies se produce con demasiada rapidez. En los diferentes niveles de planificación del desarrollo rural aun no hay suficiente conciencia sobre el papel de la acuicultura en el desarrollo rural. Por otra parte, el efecto de la acuicultura sobre la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza en las zonas rurales está mal documentado y se conoce poco.

58. Se calcula que 250 millones de habitantes de países en desarrollo, dependen directamente de la pesca en pequeña escala para obtener sus alimentos e ingresos, sobre todo en las zonas rurales. En Tailandia, por ejemplo, el 90% de las entidades pesqueras son empresas de pequeña escala²⁶. En una investigación realizada en 2002 se determinó que en la cuenca del Bajo Mekong 40 millones de habitantes de las zonas rurales, muchos de ellos pobres, realizaban actividades pesqueras estacionales. En la República Democrática Popular Lao, donde la pobreza rural tiene una incidencia muy elevada, el 70% de las familias campesinas utilizan el pescado para incrementar sus abastecimientos de alimentos y sus ingresos²⁷.

59. En numerosos entornos rurales las entradas derivadas de la utilización de los recursos de uso común (como por ejemplo, los bosques, la pesca, los arrecifes, las vías de navegación, los pastizales y los recursos minerales) constituyen uno de los

²⁶ Véase <http://www.wri.org/publication/content/8061>.

²⁷ Sverdrup-Jensen, "Fisheries in the Lower Mekong Basin; Status and Perspective", Comisión del Río Mekong, Documento técnico No. 6, 2002.

principales componentes de los ingresos familiares de los pobres de las zonas rurales. Debido a la acción de un conjunto de factores entre los que se incluyen la privatización, la intensificación de la agricultura, el crecimiento de la población y la degradación de los ecosistemas, en gran parte del mundo se han reducido la extensión y la calidad de las zonas de propiedad común, así como el acceso de los pobres a su utilización²⁸.

D. Finanzas rurales

60. Cada vez se reconoce más que el acceso a las finanzas es un factor que contribuye a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales. El Banco Africano de Desarrollo por ejemplo, ha establecido una asociación para ayudar a resolver el problema del limitado acceso a la financiación y sus altos costos en África, que impiden, entre otras cosas, que el 20% de los adultos en el África Subsahariana posean una cuenta bancaria en una institución financiera estructurada o cuasiestructurada²⁹. El establecimiento de un sistema financiero sostenible en las zonas rurales plantea numerosos problemas, pero puede sentar las bases para aumentar las inversiones y las oportunidades de generación de ingresos de las familias y empresas agrícolas de las zonas rurales. Por lo general, los bancos y organismos de desarrollo afirman que la intervención del Estado ha sido perjudicial para el buen desenvolvimiento de los mercados financieros rurales³⁰ pero reconocen sin embargo la función del gobierno en el establecimiento de una infraestructura normativa e institucional adecuada para apoyar el desarrollo de esos mercados.

61. La distribución geográfica de las instituciones financieras, o el acceso remoto a sus servicios, es otra cuestión que debe abordarse a fin de atender las necesidades de las zonas rurales más remotas y con menor densidad demográfica³¹. Además, la diversidad de las zonas rurales desde el punto de vista intrarregional o interregional, y la de las necesidades de los clientes, requieren una amplia gama de instituciones financieras, estructuradas y no estructuradas, capaces de hacer frente a necesidades concretas.

62. Los servicios de financiación no estructurados de diversos tipos desempeñan una importante función en los mercados rurales. En muchas zonas rurales del mundo existen instituciones bancarias locales en las aldeas. Por lo general, esas instituciones, creadas con frecuencia por organizaciones no gubernamentales, han tenido un buen desempeño desde el punto de vista de los indicadores de sostenibilidad, como el rendimiento ajustado de los activos y la autosuficiencia operacional, y en el futuro podrían establecer asociaciones estratégicas con bancos para ampliar sus servicios y productos. Las asociaciones de ahorro y crédito locales han tenido altibajos, pero por lo general funcionan bien si están bajo una dirección

²⁸ Véase <http://www.wri.org/publication/content/8055>.

²⁹ Véase http://adb.org/Documents/Periodicals/ADB_Review/2003/vol35_6/pawnshops.asp.

³⁰ Fernando, N. A y Moyes, R. T., "Moving towards inclusive rural financial markets in central Asia", en Lamberte, M. B. y otros, *Beyond Microfinance – Building Inclusive Rural Financial Markets in Central Asia*, Banco Asiático de Desarrollo, 2006.

³¹ Contra esta idea se ha esgrimido el argumento de que en algunas zonas remotas no es económicamente sostenible prestar servicios financieros. Esta afirmación es válida sin duda en América Latina, pero se ha demostrado errónea, por ejemplo, en Mongolia, donde a pesar de que la densidad de la población es de 1,5 personas por kilómetro, las instituciones financieras estructuradas han demostrado su viabilidad y eficacia.

adecuada. Como esas organizaciones centran su actividad en los clientes pobres, si dispusieran de mayor capacidad, tendrían más posibilidades de luchar contra la pobreza rural.

63. En África y Asia ha aumentado considerablemente el número de organizaciones de autoayuda. Están adaptadas a las condiciones del mercado local, y ofrecen servicios de ahorros y préstamos a corto plazo para facilitar el consumo doméstico. Los servicios que ofrecen son muy limitados. Por sí mismas estas instituciones de préstamo no estructuradas no están preparadas para financiar inversiones sustanciales a largo plazo; sólo podrían hacerlo si establecieran vínculos con el sector estructurado.

64. Además, hay otras fuentes de servicios financieros no bancarios en las zonas rurales. Entre ellas pueden mencionarse la financiación a corto plazo ofrecida por las casas de empeño, cuyas operaciones son muy sencillas y rápidas, y de bajo costo tanto para el prestamista como para el prestatario. Otra fuente son las remesas, que ya constituyen un importante medio de financiación para las zonas rurales. La emigración favorece las remesas de fondos de las que se benefician actualmente unos 1.000 millones de personas, es decir casi una sexta parte de la población mundial³² en su mayoría habitantes de las zonas rurales. Las políticas de apoyo a los medios de vida y promoción de la inversión en las zonas rurales han demostrado su utilidad para la gestión de la migración, el mejoramiento de los medios de vida de los migrantes y sus familias, y la reducción de la pobreza rural. Por último, cabe mencionar a los comerciantes de las zonas rurales y a la agroindustria. A medida que la agricultura se vaya integrando en las cadenas de valor impulsadas por el mercado, el alcance de esta fuente tradicional de financiación irá ampliándose y su importancia irá creciendo.

E. Acceso a los mercados locales

65. Tradicionalmente, los programas para facilitar el acceso de los pequeños productores a los mercados locales se han centrado principalmente en eliminar las lagunas de información mediante la creación de servicios de información sobre el mercado, construir carreteras entre las granjas y los mercados, mejorar otras infraestructuras para la comercialización, así como en ayudar a los pequeños productores a identificar sus mercados potenciales. Últimamente, los esfuerzos se han concentrado en propiciar asociaciones en los distintos eslabones de la cadena de comercialización, en particular, mediante la promoción de contratos formales y no formales equitativos entre productores y comerciantes, y entre intermediarios y comerciantes minoristas, lo que ha incluido la facilitación del establecimiento de asociaciones de pequeños productores (granjeros) para que aprovechen mejor las oportunidades del mercado³³.

66. Reconociendo la importancia del acceso a los mercados para la erradicación de la pobreza de las familias rurales, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ha aumentado su asistencia financiera a los proyectos que incluyen ese elemento. La proporción de proyectos que tienen este componente aumentó del 18% en el período comprendido entre 1991 y 1995 al 38% entre 1999 y 2001. Entre los proyectos que

³² Véase <http://fao.org/newsroom/en/news/2006/1000313/index.html>.

³³ Shepherd, Andrew W., "Approaches to linking producers to markets", Documento ocasional de gestión, comercialización y finanzas agrícolas No. 13. FAO, 2007.

incluyen el componente del acceso a los mercados se encuentran, por ejemplo, el proyecto ejecutado en El Salvador para transformar actividades agrícolas y no agrícolas en empresas rurales rentables mediante el ofrecimiento de recursos y asistencia especializada técnica y empresarial a unas 33.000 personas, y el proyecto de asistencia a pequeños productores y procesadores del sector de la agricultura y la pesca en Maldivas para ayudarlos a mejorar la calidad de sus productos y a tener acceso a nuevos mercados especializados donde venderlos.

III. Desafíos pendientes

67. El progreso realizado en la reducción de la pobreza rural en su conjunto ha sido lento, pero se han obtenido varias experiencias positivas que indican cómo proceder en el futuro, en términos de qué funciona y en qué circunstancias. Aunque las iniciativas de desarrollo rural siguen centrándose principalmente en el sector agrícola, la experiencia indica que el sólo desarrollo de la agricultura no bastaría para reducir la pobreza rural. El desafío consiste en fomentar un desarrollo de las zonas rurales que redunde en beneficio de comunidades enteras y no sólo de las personas que se dedican a la actividad agrícola.

68. La falta de inversiones de base amplia en el sector rural, dirigidas, entre otras cosas, a aumentar la eficacia y productividad de la agricultura, aprovechar el potencial del sector no agrícola y mejorar la ordenación de los recursos naturales y la calidad de la infraestructura rural, constituye un obstáculo concreto para la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En este ámbito se plantean otros desafíos, como el fortalecimiento de las asociaciones y el ofrecimiento de asistencia técnica en materia de agricultura orientada al mercado y desarrollo de pequeñas y medianas empresas agrarias, a fin de promover empresas agroindustriales competitivas en las zonas rurales. En algunos casos la promoción de la artesanía y el turismo locales también podría beneficiar las economías rurales.

69. Las limitaciones para el acceso a la financiación rural, así como a mejores insumos agrícolas, servicios de energía modernos, mercados locales e información sobre los mercados, instalaciones de almacenamiento, transporte, tecnología, educación y otros servicios sociales, son importantes obstáculos que desalientan el crecimiento de las economías rurales. Velar por que los servicios financieros rurales presten apoyo a las actividades que generan ingresos fuera del sector agrícola, recurriendo incluso al sector de financiación no estructurada, podría contribuir significativamente a lograr un desarrollo rural sostenible.

70. Huelga recalcar la necesidad de elaborar correctamente los programas de desarrollo rural y, posteriormente, de velar por su ejecución y control eficaces. Con frecuencia la dificultad principal para evaluar los progresos del desarrollo rural radica en que los datos son deficientes. Por ejemplo, no es posible estudiar a fondo el efecto de las actividades no agrícolas sobre la reducción de la pobreza rural porque no se dispone de datos globales, coherentes y fácilmente comparables sobre todas las regiones. Asimismo, las capacidades de las oficinas y censos nacionales de estadística no son suficientes para generar y obtener datos desglosados por zonas urbanas y rurales sobre los aspectos socioeconómicos y ambientales de las economías rurales.

71. Los recursos naturales son una fuente básica de medios de vida para la población de los países en desarrollo, pero en muchos países su explotación

excesiva tiene un efecto devastador sobre las condiciones de vida de los pobres de las zonas rurales. Por lo tanto, es fundamental encontrar un equilibrio entre los objetivos de elevar al máximo la productividad de los recursos naturales, por una parte, y garantizar su conservación, por la otra.

72. Los pobres enfrentan obstáculos considerables en su lucha contra la pobreza, entre ellos la falta de acceso a agua potable, servicios básicos de saneamiento, fuentes de energía modernas no contaminantes y asequibles, y atención médica. Algunos grupos vulnerables, como las mujeres, sufren aún más la falta de acceso a estos servicios básicos. La asignación de recursos insuficientes en los presupuestos nacionales y locales sigue siendo un importante obstáculo que dificulta la ampliación de los servicios sociales básicos. El fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales es fundamental para aumentar la sostenibilidad de los planes de desarrollo rural actuales.

73. Si bien el desarrollo rural es esencial para lograr el desarrollo sostenible, este objetivo no podrá alcanzarse sin el empoderamiento y la participación adecuados de la comunidad. Un obstáculo fundamental para el empoderamiento de la comunidad es la falta de educación y el analfabetismo en las comunidades rurales. Con frecuencia, la inversión pública en la educación rural en los países en desarrollo ha sido insuficiente. Además del aumento del gasto público en la educación, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de otros interesados es importante para reducir las disparidades en materia de educación en las zonas rurales remotas. También es importante que se haga frente a diversas limitaciones sociales y culturales que impiden la plena participación de grupos marginados y desfavorecidos en la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo rural.
