



Consejo Económico y Social

Distr. general
15 de diciembre de 2008
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

17° período de sesiones

4 a 15 de mayo de 2009

Tema 3 del programa provisional*

**Grupo temático para el ciclo de ejecución 2008-2009 –
período de sesiones dedicado a las políticas**

Opciones normativas y posibles medidas para acelerar los progresos en las tareas de aplicación: desarrollo rural

Informe del Secretario General

Resumen

La reducción de la pobreza rural es una cuestión importante para el desarrollo, ya que más de 1.000 millones de personas viven en zonas rurales, y la mayoría de ellas son pobres. La consecución de este objetivo requiere inversiones de base amplia en las zonas rurales, que redunden en beneficio de todas las comunidades, y no sólo de las que se dedican a actividades agrícolas. Las políticas de desarrollo rural probablemente tendrán un efecto más sostenido si se aplican en combinación con los conocimientos tradicionales basados en la comunidad. Se ha demostrado que las medidas normativas conjuntas de los gobiernos, la comunidad internacional y las organizaciones no gubernamentales en lo que respecta a ofrecer acceso al agua y servicios de saneamiento, el desarrollo y rehabilitación de infraestructura y la gestión de los recursos naturales son bastante eficaces para reducir la pobreza rural. Para sostener el impacto de los programas de desarrollo rural es importante ampliar las capacidades de la población rural, mediante el acceso a la educación, la formación de aptitudes y la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

* E/CN.17/2009/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Políticas para promover el desarrollo rural	3
A. Ampliación del capital humano y social	4
B. Mejoramiento del acceso a la infraestructura	6
C. Fortalecimiento de la base agroindustrial	11
D. Promoción del empleo en actividades no agrícolas	13
E. Gestión de los recursos naturales	15
III. Refuerzo de un entorno propicio a la aplicación	17
A. Adopción de decisiones	17
B. Financiación	18
C. Acceso a los mercados regionales y mundiales	20
IV. Perspectivas futuras	21

I. Introducción

1. En su 16º período de sesiones, el período de sesiones de examen del tercer ciclo de aplicación de 2008-2009, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible llevó a cabo una evaluación de los progresos logrados en el grupo temático de agricultura, desarrollo rural, tierras, sequía, desertificación y África, tal como están contenidas en el Programa 21, el Programa para la ulterior aplicación del Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. La Comisión determinó las limitaciones y obstáculos, así como los nuevos desafíos y oportunidades que ofrece la aplicación respecto del conjunto temático de cuestiones escogido.

2. En su 17º período de sesiones, el período de sesiones de su actual ciclo de aplicación dedicado a las políticas, la Comisión adoptará decisiones sobre opciones normativas y medidas prácticas para acelerar la ejecución respecto del grupo de cuestiones seleccionado. El período de sesiones de la Comisión estará precedido por su reunión intergubernamental preparatoria, que elaborará un proyecto de documento de negociación para someterlo a consideración de la Comisión.

3. El presente informe es una contribución a los debates en la reunión preparatoria intergubernamental sobre opciones normativas y medidas prácticas para acelerar los progresos en el desarrollo rural. Responde a las cuestiones y obstáculos destacados en el informe de la Comisión, en su 16º período de sesiones. En todo el informe se abordan las cuestiones intersectoriales, entre ellas los medios de aplicación identificados por la Comisión en su 11º período de sesiones. El informe contó con las contribuciones recibidas de organismos del sistema de las Naciones Unidas, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las comisiones regionales, los grupos principales y la información procedente de un gran número de publicaciones que aparecieron en 2008 sobre los diversos temas abordados en el informe. El informe debe leerse conjuntamente con los informes del Secretario General sobre agricultura, tierras, sequía, desertificación y África, que también tendrá ante sí la reunión preparatoria intergubernamental de la Comisión. Cada vez que es necesario, se hacen referencias cruzadas a esos informes.

II. Políticas para promover el desarrollo rural

4. La pobreza en el mundo es esencialmente rural, y ha de seguir siéndolo en un futuro previsible. Las tres cuartas partes de las personas sumamente pobres de los países en desarrollo (más de 1.000 millones de habitantes) viven en zonas rurales, y la mayoría de ellas son mujeres. Una cuestión fundamental es lograr un desarrollo en las zonas rurales que redunde en beneficio de todas las comunidades, y no sólo de las que se dedican a las actividades agrícolas. La consecución de este objetivo ha de exigir políticas y medidas en diversos frentes, en particular, una ampliación del capital humano y social, un mejor acceso a la infraestructura, un fortalecimiento de la base agroindustrial, la promoción del empleo en actividades no agrícolas y la gestión de los recursos naturales de una manera sostenible.

A. Ampliación del capital humano y social

5. El capital humano y social es uno de los instrumentos más eficaces en la lucha contra la pobreza rural y la promoción del desarrollo sostenible en las zonas rurales. Para ampliar el capital humano y social es esencial mejorar la asistencia a la escuela, reducir al mínimo el número de alumnos que abandonan los estudios, y disminuir el analfabetismo de adultos y la desigualdad entre los géneros en la educación. Es necesario también un aumento gradual de la inversión pública en la educación rural, para atenuar la disparidad de la educación en las zonas rurales y urbanas.

6. Se prevé que las inversiones en la educación rural generen un rendimiento positivo sobre los ingresos de muchos hogares rurales, al fortalecer su capital humano. La correlación de las actividades educativas con las necesidades específicas de las comunidades rurales mejorará sus medios de subsistencia y les permitirá aprovechar las oportunidades económicas. La iniciativa de la Educación para la población rural, de la FAO, apunta a superar la disparidad en materia de educación que se observa entre las zonas urbanas y rurales, ampliar el acceso y la calidad de la educación básica para la población rural y forjar una sensibilización a la educación rural en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

7. Sobre la base de las experiencias adquiridas en la observancia del Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012) y la Iniciativa de Educación para la población rural de la FAO, han aparecido iniciativas eficaces centradas en la formación de aptitudes básicas y que insisten en la utilidad de la alfabetización elemental para impulsar los medios de subsistencia individuales en todos los entornos demográficos. Para los que tienen una instrucción limitada, la enseñanza técnica impartida para reforzar las aptitudes en una gama de oficios puede servir como oportunidad de entrada en el mercado formal de trabajo. La aplicación de enfoques empresariales y profesionales a la educación puede producir efectos positivos más rápidamente, y crear oportunidades atrayentes para las poblaciones rurales. Los programas de capacitación puestos a disposición de los jóvenes de zonas rurales pueden ayudarlos a mejorar sus capacidades de aprendizaje y estimularlos a que inviertan en sus propias comunidades. Por ejemplo, se han de iniciar próximamente importantes proyectos de empresas de jóvenes en Egipto y la República Árabe Siria. En Egipto, el enfoque se centra en promover el desarrollo de la empresa entre los jóvenes principalmente en actividades de procesamiento agrícola y comercialización en los sectores claves de las exportaciones de productos agrícolas orgánicos de un valor elevado. En la República Árabe Siria, el proyecto se centrará en promover las empresas de jóvenes en las actividades de comercialización de productos agrícolas en una zona pobre del país¹.

8. La educación rural se ve favorecida por la introducción de políticas que promueven una mayor interacción entre las instituciones de investigación, el sector privado y el Estado. La inversión en un nuevo diseño de los planes de estudios y programas educativos en función de las necesidades locales, el empleo de personal docente cualificado y la construcción de escuelas en cada comunidad tendrán a largo plazo efectos significativos en la reducción de la pobreza rural. La adaptación de los planes de estudio y programas educativos en función de las realidades locales, por ejemplo, las culturas y creencias, las prácticas agrícolas locales y las temporadas de

¹ Véase Bennell, Paul, "Knowledge and Skills for Development" (2007).

cultivo autóctonas, estimularán la disposición de los habitantes rurales para aceptarlos y adoptarlos. Para elaborar programas educativos que tengan en cuenta las cuestiones que más interesan a la población rural, las instituciones oficiales deberán interactuar con la comunidad rural en su conjunto.

9. Las poblaciones rurales locales deben ser conscientes de los beneficios económicos que les aporta el sistema de enseñanza académico y profesional. A este respecto, los medios de comunicaciones locales y la radio y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones pueden prestar una contribución decisiva para sensibilizar y ampliar la base de conocimientos de las comunidades rurales. La tecnología es un instrumento poderoso, pero en algunas comunidades rurales su utilización se ve limitada en gran medida por el analfabetismo y la falta de instrucción, por lo cual con frecuencia las técnicas de aprendizaje oral y los enfoques audiovisuales resultan más eficaces. La participación de la población local en la concepción de los programas de enseñanza puede contribuir considerablemente a lograr buenos resultados. Por ejemplo, el Gobierno de Malí ha establecido un centro nacional especializado en la producción de material audiovisual para aprendizaje (Centre de Services de Production Audiovisuelle). Uno de los objetivos fundamentales de esta iniciativa es la enseñanza de las nociones básicas de tecnología².

10. Es necesario recurrir a las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para crear dentro de las comunidades redes de seguridad que permitan reducir la vulnerabilidad, mejorar los derechos individuales y el acceso a los servicios, organizar y ejecutar programas de la comunidad, ampliar la acción comunitaria y solidaria y fortalecer la participación en la gestión de la comunidad. La creación y el apoyo de cooperativas locales, redes rurales, grupos de productores agrícolas, asociaciones de atención a niños y grupos, pequeños sindicatos, campañas locales y foros de acción social han aportado una contribución muy importante en ese sentido. Se deben seguir ampliando las posibilidades de que estos grupos establezcan una capacidad local y presten servicios básicos en las zonas rurales.

11. Es importante abordar las diversas limitaciones sociales, culturales y económicas que obstaculizan la plena participación de los grupos vulnerables en la elaboración y aplicación de programas de desarrollo rural, para favorecer el desarrollo a nivel de la comunidad de base. Los niños, los ancianos, los pastores nómadas, las poblaciones indígenas, las personas discapacitadas y los que viven en zonas muy remotas e inhóspitas, y cuyos medios de subsistencia están constantemente amenazados por la degradación de la tierra, la escasez del agua, los desastres naturales y el cambio climático, son los que más sufren de la falta de acceso a los servicios básicos y merecen una atención especial. En esas zonas marginadas se puede reducir la pobreza aplicando enfoques innovadores, por ejemplo, estableciendo un nexo entre las comunidades aisladas y los mercados distantes, e incluso buscando mercados para los servicios al ecosistema que estas poblaciones pueden estar en condiciones de prestar útilmente³.

² Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Centre de Services de Production Audiovisuelle: Project for Community Video, Mali (www.unesco.org/education/educprog/lwf/doc/portfolio/case4.htm).

³ Véase "Agriculture and Rural Development", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División del Desarrollo Sostenible, documento de debate (2008).

12. Debido a la importante función de la mujer en el desarrollo rural, se necesitan políticas y disposiciones especiales para garantizarle que mantenga el control sobre los activos significativos que generan ingresos. Cuando se conciben y se planifiquen intervenciones, es preciso evaluar cuidadosamente y tener en cuenta las amenazas culturales y sociológicas que se oponen potencialmente al acceso de la mujer a los factores de producción y su control sobre los mismos. La integración de las mujeres en muchas organizaciones agrícolas africanas ha cobrado un nuevo impulso. Se ha asignado a las mujeres responsabilidades en la adopción de decisiones y la gestión, lo que a su vez, ha generado un mayor interés de las agricultoras en las políticas y programas de desarrollo de esas organizaciones⁴.

13. En el caso de los grupos más vulnerables de la sociedad, es necesario ofrecer redes de seguridad social, como la distribución de alimentos en forma de ayudas o a precios subvencionados, la transferencia de efectivo u otros programas selectivos que apunten a poner a su disposición alimentos o dinero en efectivo. Cabría considerar el establecimiento de mecanismos de protección social que sienten una base social mínima. Las mujeres, como agentes de cambio, pueden desempeñar una importante función en la aplicación de esos programas y medidas selectivas. En Bangladesh se utilizan cada vez más programas selectivos de suministro de alimentos o dinero en efectivo para reducir el hambre y la malnutrición y apoyar el desarrollo humano. Por ejemplo, el programa de alimentos a cambio de trabajo asegura el acceso a la alimentación a los sectores sumamente pobres y vulnerables, al ofrecerles empleo, al mismo tiempo que se construye infraestructura para el desarrollo rural⁵.

14. La iniciación de diálogos sociales con los empleadores ofrece a los trabajadores rurales una buena oportunidad para abordar las preocupaciones de los grupos con frecuencia excluidos o marginados, como los pequeños propietarios, las mujeres rurales y los trabajadores agrícolas. Esos diálogos permitirán a los productores rurales hacer oír su voz como sustento de las políticas nacionales e internacionales. La libertad de asociación, el derecho de negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo y el derecho a la información son las condiciones indispensables para la participación efectiva de los grupos vulnerables.

B. Mejoramiento del acceso a la infraestructura

15. Unos servicios de infraestructuras económicos, fiables y asequibles son fundamentales para la consecución de las metas del desarrollo sostenible⁶. Según un reciente estudio de la FAO sobre las actividades generadoras de ingresos rurales en 15 países de diversas regiones, el acceso a la infraestructura es necesario para generar empleos rurales asalariados no agrícolas⁷.

⁴ Véase *Rural women in a changing world: Opportunities and challenges*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Desarrollo Sostenible, documento de debate (octubre de 2008).

⁵ Véase “Meeting the Challenge: A Mid-term Report on Achieving MDG-1 in Bangladesh”, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2007).

⁶ Véase “World Bank Group Sustainable Infrastructure Action Plan, Fiscal Years 2009-2011” (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Rural income-generating activities: a cross-country comparison”, documento de trabajo No. 07-16 de la División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO (mayo de 2007).

Recuadro 1

Prestación de múltiples servicios de infraestructura en Perú y Guatemala

En un estudio reciente sobre el estado de la infraestructura en América Latina, la experiencia reciente de Perú ha revelado que la prestación de servicios múltiples de infraestructura puede incrementar el impacto sobre el ingreso de las familias rurales. Las interacciones de cooperación entre múltiples servicios de infraestructura han provocado un impacto sustancialmente mayor comparado con el efecto acumulado de cada servicio considerado individualmente. Cada servicio capitaliza sobre otro para producir un “efecto multiplicador”. Guatemala está promoviendo el concepto de un modelo de desarrollo territorial que apoyará amplias mejoras de base en la competitividad rural. Algunos departamentos seleccionados (con potencial económico pero altos índices de población indígena de escasos recursos), tendrán la oportunidad de competir por financiamiento para una serie de servicios de asistencia técnica, financiera y de infraestructura.

Fuente: “Infraestructura para mejorar las condiciones de vida en zonas rurales”, *En Breve*, Banco Mundial, septiembre de 2006.

16. La instalación de electricidad en las zonas rurales mejora considerablemente la vida de sus habitantes pobres. La electrificación rural tiene un efecto positivo en la prestación de servicios, ya que los trabajadores de salud y de educación están más dispuestos a establecerse en las comunidades con electricidad. Algunos de los beneficios de la electrificación rural en la salud son mejores los servicios de salud, una mejor salud debido al aire más limpio, en la medida en que los hogares reducen la utilización de combustibles contaminantes para la cocina, el alumbrado y la calefacción y un mejor conocimiento de la salud, gracias a un mayor acceso a la televisión. La electrificación también puede afectar a la educación en la medida en que mejora la calidad de las escuelas, al suministrarles equipo eléctrico, o aumenta la calidad y cantidad de los maestros y permite dedicar más tiempo a los estudios al haber más tiempo útil en el hogar.

17. En la mayoría de los países, la cobertura se aumenta extendiendo la red de suministro eléctrico a nuevas comunidades, en lugar de conectar a los que no están conectados en las aldeas que ya tienen electricidad. Una vez que la electricidad llega a una aldea, la tasa de conexión es un obstáculo para que los pobres puedan conectarse a la red, aun cuando los beneficios que extraerían superarían el costo del suministro.

18. Para ayudar a sufragar los costos de la electrificación, algunas microempresas domésticas inician actividades económicas como las de los siguientes ejemplos: en Ghana, la mujer del hogar prepara refrigerios para vender a las personas que vengán a su casa a mirar televisión por la noche. En Sudáfrica, las familias venden refrescos y alquilan espacio en el refrigerador⁸.

19. Los países con un bajo índice de cobertura, que en su mayor parte están hoy en África, deben todavía hacer inversiones en términos de generación, transmisión y distribución de electricidad. Algunos países de Asia y América Latina están llegando a los límites de la extensión de la red. Para seguir aumentando la cobertura es

⁸ Véase *The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits*, Grupo de evaluación independiente/Banco Mundial (2008).

necesario establecer más conexiones en las zonas ya electrificadas (crecimiento intensivo), en lugar de tender nuevas líneas (crecimiento extensivo), lo que requiere instrumentos concebidos a esos efectos, o sistemas no conectados a la red, que necesitan mejoras en su diseño para ser sostenibles desde el punto de vista financiero.

20. La falta de acceso a una fuente sostenible de energía sigue siendo un problema muy importante en las zonas rurales. El hecho de depender de combustibles tradicionales basados en la biomasa, por ejemplo, afecta negativamente la competitividad y la sostenibilidad de las pequeñas empresas agroindustriales. Se necesita con urgencia promover inversiones en energías renovables para el desarrollo rural. El desarrollo y la adopción de fuentes sustitutivas de energía podrían ser fundamentales para promover la sostenibilidad y la autonomía. La producción de combustibles biológicos es una cuestión que debe considerarse con cuidado (este tema está abordado con mayor detalle en el informe del Secretario General sobre agricultura (E/CN.17/2009/3)).

Recuadro 2

El alumbrado en África

En el marco del proyecto de alumbrado en África se aborda la falta de acceso a la energía para más de 500 millones de personas en el África al sur del Sáhara. La iniciativa trata de emplear el gasto dedicado al alumbrado por combustible como punto de apoyo para acelerar el mercado de soluciones modernas de sustitución que ofrecen a los usuarios opciones más convenientes y económicas. Las tecnologías eficientes de alumbrado permiten ofrecer servicios energéticos que son limpios, eficientes, seguros y fiables a un costo que es comparable al del gasto típico en queroseno. La iniciativa apunta a basarse en esas tecnologías para aplicaciones sin conexión a la red, al atenuar los obstáculos de mercado y hacer participar a la industria mundial del alumbrado, las empresas y los empresarios africanos, los gobiernos y la sociedad civil.

Fuente: World Bank Group Sustainable Infrastructure Action Plan, 2009-2011; Iniciativa conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

21. Con miras al desarrollo rural es fundamental ampliar el acceso al agua y a servicios de saneamiento seguros y suficientes, a fin de evitar la elevada tasa de mortalidad materna e infantil debida a las enfermedades transportadas por el agua. Se estima que unos 746 millones de habitantes de zonas rurales no disponen de un abastecimiento mejorado de agua potable, en relación con 137 millones de residentes en zonas urbanas, y que 7 de cada 10 personas en las zonas rurales no disponen de servicios de saneamiento⁹. Se deben intensificar los esfuerzos para ayudar a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento, entre otras cosas, apoyando los enfoques descentralizados basados en la comunidad, constituyendo juntas de recursos hídricos autónomas para los operadores locales, y mejorando el rendimiento de los servicios públicos de abastecimiento de agua.

⁹ Véase “Progress on Drinking-water and Sanitation: special focus on sanitation”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización Mundial de la Salud, Informe del Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (2008).

22. En Ghana, el Organismo de Agua y Saneamiento de la Comunidad, creado en 1994 en el marco de la política de descentralización de Ghana, adquirió su autonomía en 1998. La institución no construye, explota ni mantiene directamente servicios públicos de suministro de agua y saneamiento. En cambio, su función es coordinar la labor de los numerosos agentes que prestan servicios en las zonas rurales, entre ellos las organizaciones del sector público, las comunidades de beneficiarios locales, las organizaciones del sector de privado y las organizaciones no gubernamentales. Se prevé que este organismo también vele por que se utilice eficazmente el apoyo financiero de los asociados para el desarrollo y que se imparta una educación sobre higiene en las zonas rurales y pequeñas ciudades. Para llevar a cabo estas tareas, el Organismo administra 10 oficinas regionales, además de su oficina central en Accra¹⁰.

23. Los servicios de salud no son suficientes para atender a las necesidades de los habitantes pobres de las zonas rurales. El *Informe sobre la salud en el mundo, 2008*, indica que la atención primaria de salud es una preocupación de política fundamental en la zonas rurales¹¹. Esa atención requiere equipos de profesionales de la salud con aptitudes biomédicas y sociales específicas y perfeccionadas; con frecuencia, en la zonas rurales la atención primaria utiliza métodos basados en baja tecnología y personal poco calificado. Es necesario establecer instalaciones de salud, dotarlas de personal y mantenerlas. Una mejor financiación de los sistemas de salud pública ha de coadyuvar a la creación de empleos, la capacitación y la contratación de profesionales de salud.

24. Los agricultores de subsistencia de las zonas rurales se han convertido en el grupo de población más vulnerable cuando se producen pandemias. En el caso de la gripe aviaria, hay habitantes rurales que dependen de la cría de aves de corral para su subsistencia y su alimentación, y la amenaza a que está expuesta la salud de este grupo se ve agravada por el número cada vez mayor de casos en que la enfermedad se declara en seres humanos, sin que se hayan comunicado brotes de la infección en las aves. Sin la presencia de aves muertas o visiblemente enfermas como advertencia, los habitantes de las zonas rurales no son conscientes de la necesidad de tomar precauciones especiales en la manipulación, matanza y preparación de las aves para el consumo. En el caso de la malaria, la enfermedad sigue devastando a las comunidades de los países en desarrollo, particularmente en las zonas rurales. En África, en que se dan las formas más letales de malaria, la enfermedad se cobra la vida de 2.000 niños por día. Aunque la malaria puede ser tratada, las personas que sobreviven a la enfermedad pueden sufrir consecuencias debilitantes, por ejemplo, madres que dan a luz hijos con poco peso al nacer y niños que desarrollan anemias graves¹². Por consiguiente, es necesario establecer políticas de atención de salud en favor de los pobres.

25. Por ejemplo, en la República Islámica del Irán, los buenos resultados del sistema de atención primaria de salud se debieron en parte a los cambios institucionales introducidos en el sistema sanitario nacional, que culminaron con su descentralización y una participación más activa de las comunidades locales, a escala provincial y subprovincial, en lo que respecta a la asignación de recursos y la administración de

¹⁰ Véase “Strategic Investment Plan 2005-2015”, Community Water and Sanitation Agency (agosto de 2004).

¹¹ *Informe sobre la salud en el mundo, 2008*, Organización Mundial de la Salud, (http://www.who.int/whr/2008/whr08_en.pdf).

¹² Véase Organización Mundial de la Salud, “Avian influenza: assessing the pandemic threat” (2008).

los servicios. En el marco del sistema descentralizado, la Universidad de Ciencias Médicas y Servicios de Salud se hizo cargo de la capacitación, contratación y asignación de todos los recursos humanos para la salud empleados por el gobierno, así como la planificación, establecimiento y administración de todos los dispensarios de salud. Al estar situados en la ciudad capital de la provincia, los servicios de la Universidad de Ciencias Médicas están más cerca de las comunidades rurales de las diversas provincias y más atentos a sus necesidades de salud¹³.

26. El mantenimiento del transporte y las carreteras exigen inversiones considerables para asegurar su fiabilidad y el movimiento ininterrumpido de personas y mercancías. Las iniciativas deben centrarse en extender el acceso rural a los caminos transitables todo el año y aumentar la diversificación de los modos de transporte, lo que incluyen el ferrocarril, los puertos, los aeropuertos y el diseño de operaciones logísticas y de transporte multimodal. Las políticas deben apuntar a fomentar la capacidad en la administración y reglamentación del transporte urbano, ampliar la función y la calidad de servicios asequibles para el transporte de pasajeros y flete a través de la financiación de mecanismos, facilitar la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, administrar la demanda de viajes en automotores privados, introducir las nuevas tecnologías y reconocer la importancia y las necesidades de los peatones y las formas de transporte no motorizadas.

Recuadro 3

Conservación de caminos en El Salvador

En 2000, el Gobierno de El Salvador creó el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL). Su presupuesto, que ascendía a 65 millones de dólares en 2005, procede íntegramente del impuesto de 0,20 dólares de los EE.UU. por galón de gasolina. Si bien este ingreso puede fluctuar según los niveles de consumo de gasolina, se encausa directamente a FOVIAL y no puede ser consignado para otros fines fiscales. A los efectos de aprovechar al máximo estos fondos, FOVIAL ejecuta todas las actividades de mantenimiento de caminos a través de contratistas privados, y por consiguiente alrededor del 98% del presupuesto de la agencia está destinado a labores de mantenimiento eficaz de una agencia pública autónoma y los ciudadanos pueden percibir que el impuesto del 20% que pagan por cada galón de gasolina se utiliza correctamente, ya que pueden observar los resultados en las calles.

Fuente: “A Smoother Road”, Banco Interamericano de Desarrollo/América, 11 de noviembre de 2008 (<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4013>).

27. Las tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen muchas posibilidades para el desarrollo rural. Sin embargo, antes de que la mayoría de los habitantes de las zonas rurales puedan obtener beneficios significativos de esas tecnologías, es necesario abordar algunas cuestiones como electricidad, alfabetización y contenido de las telecomunicaciones. En el caso de los empresarios rurales y los pequeños agricultores, las tecnologías de la información y las comunicaciones han sido útiles para mejorar el acceso a los servicios financieros rurales y favorecer el

¹³ “Primary Health Care and the Rural Poor in the Islamic Republic of Iran”, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2004).

acceso a la información de mercado. Por ejemplo, en Níger, los teléfonos celulares han repercutido en los diferenciales de precios para los mercados que están más alejados, y los que están conectados por carreteras en condiciones mediocres. Los comerciantes de los mercados basados en teléfonos celulares están en mejores condiciones para responder a las situaciones de excedente y de escasez, distribuyendo de este modo los cereales de forma más eficaz entre los mercados y atenuando las diferencias de precios¹⁴.

28. Al mismo tiempo que el acceso a los servicios de la información y las comunicaciones sigue siendo fundamental, la convergencia de los modelos mercantiles, los enfoques reglamentarios y la incorporación de estas tecnologías en todos los sectores económicos son también un factor cada vez más importante. La difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones debería tener un efecto directo en la reducción de la pobreza, al ayudar a generar crecimiento y una mayor integración de las poblaciones desatendidas dentro de la economía. Entre los nuevos ámbitos de intervención podrían mencionarse atenuar la disparidad entre zonas urbanas y rurales y mejorar el acceso, desarrollar la industria local de tecnologías de la información y las comunicaciones, y ampliar la prestación de servicios públicos mediante asistencia técnica y financiera.

Recuadro 4

Las tecnologías de la información y las comunicaciones refuerzan la capacidad en América Latina y el Caribe

FIDAMERICA tiene el objetivo de reforzar las capacidades locales de las comunidades rurales pobres y mejorar su calidad de vida. Este sistema ha utilizado las tecnologías de la información y las comunicaciones para ayudar a las comunidades rurales a tener acceso a la información agrícola, de mercado y técnica y mejorar el acceso a los sistemas financieros. Ofrece facilidades para el intercambio de conocimientos e información, mediante la teleconferencia electrónica, el correo electrónico, las bases de datos y los sitios web. Hasta la fecha, FIDAMERICA tiene 41 proyectos y programas en la región, y cuenta con la participación de 3.600 organizaciones comunitarias y 500.000 familias.

Fuente: FIDA (<http://www.fidamerica.cl>).

C. Fortalecimiento de la base agroindustrial

29. La agricultura sigue siendo el principal pilar de la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Es fundamental para la seguridad alimentaria y ofrece oportunidades de empleo y generación de ingresos a la fuerza de trabajo rural, especialmente a las mujeres. Un sector agrícola más productivo y competitivo es un componente necesario para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad la pobreza y el hambre para 2015. Exige políticas y medidas para mejorar la conservación del suelo y los recursos hídricos, reformar los sistemas de tenencia de la tierra, modernizar las prácticas de la agricultura de subsistencia, mejorar el acceso a los mercados y a los insumos de capital, reducir los costos de transporte y

¹⁴ “Can You Hear Me Now? How Cell Phones are Transforming Markets in Sub-Saharan Africa”, Center for Global Development (octubre de 2008).

responder a los desafíos del cambio climático. Es necesario constituir asociaciones entre los gobiernos, las instituciones oficiales y oficiosas y el sector privado, para alcanzar el nivel de inversiones necesario a fin de que el sector agrícola sea más productivo y competitivo (véase el informe del Secretario General sobre agricultura (E/CN.17/2009/3)).

30. El desarrollo de la agricultura orientada al mercado y de empresas agrícolas de pequeña y mediana escala pueden promover la competitividad de las agroindustrias rurales y fomentar el crecimiento. A estas industrias les convendría mucho combinar los conocimientos locales y tradicionales con los últimos adelantos de la ciencia y la tecnología. Análogamente, para incrementar la productividad de la agricultura, se podrían ampliar los servicios de investigación y de extensión agrícola y el acceso a tecnologías apropiadas y asequibles.

31. Un mejor acceso a los mercados regionales e internacionales ofrece a los agricultores la oportunidad de vender los excedentes de la producción agrícola y comprar los insumos agrícolas que necesitan. El apoyo de las asociaciones privadas y el gobierno pueden facilitar un mayor acceso a los mercados. En el caso de asociaciones privadas, se debe remunerar correctamente la mano de obra rural y respetarse las normas éticas del trabajo. Cada vez que intervengan inversiones y asociaciones del sector público y privado debería haber medidas de rendición de cuentas institucionales.

32. Es fundamental que en la Iniciativa sobre agricultura y desarrollo rural sostenibles se equilibren los aspectos social, económico y ambiental del desarrollo, al mismo tiempo que se crean empleos duraderos, un ingreso suficiente y condiciones de trabajo dignas para todos los que participan en la producción agrícola¹⁵. Los agricultores pueden extraer beneficios de la introducción de incentivos innovadores para la gestión sostenible de la tierra; para más información al respecto, se puede consultar el informe del Secretario General sobre la tierra. Cada vez que sea posible, se podrían promover métodos de agricultura orgánica para facilitar prácticas de producción sostenible. Como los alimentos autóctonos con frecuencia son elementos claves de una dieta equilibrada desde el punto de vista nutricional, se debe insistir en la importancia de preservar esos alimentos.

33. La cría de animales contribuye a los medios de subsistencia, el empleo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales, y es una fuente esencial de capital financiero para los pobres. En los países en desarrollo, la ganadería representa una tercera parte del valor de la producción agropecuaria, y globalmente constituye la mitad. Los estudios sobre la dinámica de la pobreza de los hogares han indicado que muchas familias salen de la pobreza diversificando sus ingresos agrícolas, principalmente adquiriendo ganado. Es necesario que la infraestructura física e institucional responda a las grandes posibilidades que ofrece la adquisición de animales de cría como forma de luchar contra la pobreza rural. La introducción de la ganadería también puede ayudar a equilibrar la dieta de los habitantes de las zonas rurales, al añadir los elementos nutritivos y proteínas tan necesarios. Por consiguiente, se deben apoyar las inversiones para la adquisición de ganado, si bien es necesario destacar los posibles efectos negativos que conllevan los sistemas de ganadería intensiva para la salud pública y el medio ambiente.

¹⁵ Véase Organización Mundial del Trabajo, *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005*, cap. 3, (Ginebra, 2004).

D. Promoción del empleo en actividades no agrícolas

34. La diversificación agrícola puede funcionar como una estrategia para que los hogares administren los riesgos, incluidos los asociados con el cambio climático, y superen las deficiencias del mercado. Está demostrado que el desarrollo agrícola tiene mayor impacto en la reducción de la pobreza rural si está completado por un crecimiento de las actividades no agrícolas. Los agricultores que combinan la agricultura convencional con empresas rurales innovadoras han recibido ingresos más elevados y medios de subsistencia más seguros que aquellos que se basan exclusivamente en la agricultura tradicional o en el trabajo asalariado. En la mayoría de los países las actividades no agrícolas representan del 30% al 50% del ingreso en las zonas rurales¹⁶. Si bien una mayor dependencia en fuentes de ingreso no agrícolas está asociada con una mayor riqueza y, por consiguiente, una mayor disparidad en el ingreso, esta generación de riqueza es un paso hacia la reducción de la pobreza en las zonas rurales¹⁷. En la India, los grupos de autoayuda de mujeres contribuyen considerablemente a mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres y el entorno circundante mediante la creación de huertos familiares en los que cultivan frutas, flores y hortalizas alrededor de sus hogares para consumo y venta¹⁸.

35. Los aumentos en la productividad de la mano de obra ayudan a promover un empleo rural digno, productivo y debidamente remunerado y ofrecer a los pobres un sueldo para vivir. Es preciso apoyar a las nuevas industrias que creen nuevas oportunidades de empleo e ingresos fuera del sector agrícola. Las economías rurales pueden diversificarse con industrias relacionadas con la alimentación, el transporte, la minería, la construcción, el turismo, las artesanías, la fabricación, el comercio, las finanzas y los servicios. Está demostrado que la creación de empresas domésticas puede constituir una estrategia prometedora de reducción de la pobreza rural para obtener un crecimiento equitativo del ingreso y un trabajo decente en todos los sistemas agrícolas, por lo cual ese componente deberá promoverse¹⁹. Al fomentar un crecimiento económico con un alto coeficiente de empleo, la diversificación de las economías rurales y el mejoramiento de los recursos humanos, a través de la formación de aptitudes, las políticas y programas nacionales, repercutirá de forma significativa en la reducción de la pobreza rural. En las políticas y medidas para la generación de ingresos y la creación de empleo se deberá prestar especial atención a los jóvenes, que constituyen la gran parte de los migrantes a las zonas urbanas.

36. El turismo sostenible se está convirtiendo en un complemento valioso de las actividades no agrícolas y la gestión sostenible de los recursos naturales. La gestión conjunta de parques y otros valiosos ecosistemas que atraviesan las fronteras nacionales encierra posibilidades para la cooperación internacional. Se ha demostrado que las iniciativas comunales de conservación de la tierra es un enfoque eficaz para un turismo basado en la vida silvestre, por lo cual debe alentarse. La Organización Mundial del Turismo ha emprendido muchas actividades económicas para reforzar

¹⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington D.C., Banco Mundial, 2007).

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Rural income-generating activities: a cross-country comparison", documento de trabajo No. 07-16 de la División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO (mayo de 2007).

¹⁸ *Making a Difference in Asia and the Pacific*, FIDA, No. 19: enero/febrero de 2008, pág. 11.

¹⁹ Véase Organización Internacional del Trabajo, "Should and Could the State Offer Employment Guarantees?", OIT, Decent Work Forum No. 29 (18 de septiembre de 2008).

los medios de subsistencia de los habitantes pobres de las zonas rurales, lo que incluye su participación activa en el sector del turismo. Entre esas actividades pueden mencionarse el empleo en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a las empresas de turismo, la venta directa de bienes y servicios a los visitantes, y los impuestos o gravámenes que se apliquen al turismo o a los beneficios derivados. Las inversiones en infraestructura rural estimuladas por el turismo redundan en provecho de los pobres del lugar, directamente y mediante el desarrollo de otros sectores económicos²⁰.

Recuadro 5

Alianza para los criterios mundiales de turismo sostenible

En octubre de 2008, en el Congreso Mundial de la Naturaleza se presentó la Alianza para los Criterios Mundiales de Turismo Sostenible (Alianza GSTC). Los nuevos criterios, basados en miles de prácticas recomendadas recogidas de las normas actualmente en uso en el mundo, se elaboraron para ofrecer un marco común que guíe las nuevas prácticas del turismo sostenible y asista a las empresas, los consumidores, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones educativas a velar por que el turismo ayude, y no perjudique, a las comunidades locales y al medio ambiente.

Fuente: Organización Mundial del Turismo: Primeros criterios mundiales de turismo sostenible, Barcelona, España, 6 de octubre de 2008. La Alianza Mundial está formada por Rainforest Alliance, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Fundación de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas (OMT).

37. Las actividades no agrícolas exigen un nivel mínimo de infraestructura que en gran medida falta en muchas zonas rurales. Una mejor infraestructura educativa, combinada con un mejor acceso al agua, la energía y los caminos, puede mejorar la capacidad de los habitantes de zonas rurales para participar plenamente en actividades no agrícolas y en las cadenas de valor. Es más, una mejor educación puede capacitar a los habitantes rurales para competir en entornos urbanos.

38. Las políticas que promueven la alfabetización mejoran la capacidad de los habitantes rurales para competir en las zonas urbanas y en las industrias rurales no agrícolas. A este respecto, es preciso prestar especial atención a los programas de enseñanza profesional y de formación de aptitudes, que pueden producir resultados más rápidos para las comunidades locales. La creación y mantenimiento de sistemas de protección social es importante para apoyar a los trabajadores que han sido desplazados temporalmente.

39. La recopilación, síntesis y análisis de los datos ayudan a que se comprendan mejor las posibilidades que ofrecen las actividades no agrícolas para reducir la pobreza. Cabría reunir datos significativos sobre las actividades no agrícolas, para evaluar las tendencias regionales y mundiales a ese respecto y determinar de qué manera las diversas formas de actividades no agrícolas pueden contribuir a

²⁰ Véase Organización Mundial del Turismo, “Turismo sostenible – Eliminación de la pobreza”, (www.unwto.org/step/mechanisms/sp/ms.php).

incrementar el ingreso en las zonas rurales. Habida cuenta de que la dimensión no agrícola del desarrollo rural es relativamente nueva, los datos siguen siendo escasos²¹.

E. Gestión de los recursos naturales

40. La agricultura es, con creces, el usuario más importante de los recursos hídricos, y en todo el mundo representa cerca del 70% del agua consumida, mientras que la industria utiliza un 21% y los usos domésticos (municipales) insumen el 10%. La FAO prevé que para 2030 uno de cada cinco países en desarrollo estará sufriendo de una escasez real o inminente de agua. La agricultura de secano y de regadío desempeñará una importante función en la seguridad alimentaria de todos. Es necesaria una mejor gestión de los recursos hídricos y mejores tecnologías para alcanzar el objetivo de más cultivos con menos agua²². (Esta cuestión se aborda con más detalles en el informe del Secretario General sobre agricultura).

41. El acceso seguro y equitativo y la utilización sostenible de los recursos naturales son fundamentales para el desarrollo rural. Si los derechos a la tierra están bien definidos y son seguros y transferibles, ello contribuye a la estabilidad social y a evitar posibles conflictos por el uso de las tierras y el agua. Las políticas y medidas para la gestión y utilización sostenible de los recursos naturales deberán abordar cuestiones como la degradación de la tierra, la sequía, la desertificación y el cambio climático. Igualmente importantes son las políticas y medidas para reducir y controlar la migración del campo a la ciudad, ya que la migración no controlada plantea problemas a la planificación y gestión sostenibles del uso de la tierra, y puede causar una disminución de la producción alimentaria en algunos países²³.

42. En la gestión de los recursos naturales, las modernas tecnologías pueden combinarse con conocimientos tradicionales y autóctonos. El intercambio de conocimientos tradicionales y autóctonos entre y dentro de las comunidades locales ayuda a la difusión de las mejores prácticas para la gestión de los recursos naturales en las zonas rurales.

43. Se estima que 1.600 millones de personas en todo el mundo dependen en gran medida de los recursos forestales como medio de subsistencia. El respeto de los principios y prácticas de la ordenación forestal sostenible es fundamental para la buena aplicación de los programas en favor de los pobres en las zonas rurales. Las regiones con economías en desarrollo siguen perdiendo zonas forestales y carecen de las instituciones adecuadas para contrarrestar esa tendencia. Además, se necesitan marcos e instituciones reglamentarios más enérgicos y una legislación específica para una gestión adecuada de la acuicultura. Se debe tratar en lo posible de sensibilizar acerca de la función de la acuicultura en el desarrollo rural y sus efectos potenciales en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

²¹ La FAO y el FIDA se han asociado para la recopilación y síntesis de los datos, y el documento de la FAO "Rural income generating activities: a cross country comparison" es uno de los primeros que analizan las actividades rurales no agrícolas.

²² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030* (2003).

²³ Pueden consultarse otras políticas relativas a la tierra en E/CN.17/2009/5, E/CN.17/2009/6 y E/CN.17/2009/7.

Recuadro 6

Mejoramiento de los medios de subsistencia de los cultivadores de teca en Indonesia

En 2007, el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR) inició un proyecto de investigación de cuatro años concebido para mejorar los medios de subsistencia de los cultivadores javaneses de teca en Indonesia. Las medidas del CIFOR tienden a mejorar las técnicas de cultivo de teca, establecer sistemas de microfinanciación, impartir a los cultivadores enseñanzas sobre estrategias de comercialización y convertir el cultivo de teca en una actividad rentable y sostenible para los pequeños agricultores que viven por debajo del umbral de pobreza. Los resultados también apoyarán el proceso de certificación local y servirán de fundamento de políticas en los planos local, regional y nacional. Se han seleccionado siete aldeas en Gunung Kidul para la ejecución del proyecto.

Fuente: “From Conservation to Innovation: Building Capacity for Smallholder Teak Farmers in Central Java,” Centro de Investigación Forestal Internacional, 21 de octubre de 2008 (http://www.cifor.cgiar.org/Highlights/teak_java.htm).

44. La participación de las comunidades e interesados locales en el proceso de adopción de decisiones sobre la protección y ordenación de los recursos naturales ayuda a velar por la explotación sostenible de esos recursos. Mediante el establecimiento de estructuras para intercambiar información, consolidar las preocupaciones y reunir datos locales, se pueden tener en cuenta los intereses de los habitantes rurales y ofrecerles medios para que adopten decisiones fundamentadas. Es preciso instaurar políticas adecuadas que protejan a las comunidades rurales pobres y sus medios de subsistencia.

45. Los habitantes pobres de zonas rurales son los más vulnerables a los efectos del cambio climático. El cambio climático ya está causando pérdidas económicas e inseguridad alimentaria debido al mayor número de cosechas perdidas y animales muertos. Un estudio reciente indica que miles de agricultores en 11 países africanos ya están cultivando variedades distintas, modificando las fechas de siembra y adaptando sus prácticas a temporadas agrícolas más breves²⁴. Sin embargo, para la gran mayoría en todo el mundo no se han registrado cambios en las pautas agrícolas, y los posibles beneficios futuros de la agricultura pueden verse muy limitados. La inclusión de estrategias de adaptación en las políticas de desarrollo rural es el primer paso para que los agricultores puedan hacer frente al cambio climático.

46. Los gobiernos, así como los donantes y organizaciones internacionales, deben integrar plenamente las cuestiones relativas a la escasez del agua, la tierra y la energía en sus actividades de gobernanza y análisis económico. En el contexto específico de la crisis alimentaria mundial, un elemento esencial sería trazar un panorama mucho más exhaustivo de las consecuencias ecológicas generales en los recursos naturales y la sostenibilidad de la producción y el consumo de diferentes alimentos (y de la utilización de tierras cultivables en general) para evaluar, por ejemplo, la cantidad de agua necesaria en la producción de un cultivo específico.

²⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Alimentos, energía y clima: una nueva ecuación”, La FAO en acción, 2007-2008.

III. Refuerzo de un entorno propicio a la aplicación

A. Adopción de decisiones

47. Es necesario incorporar el desarrollo rural en los marcos de desarrollo nacional y estrategias de reducción de la pobreza. Las decisiones de política para promover el desarrollo rural deben ser de participación abierta, y todas las partes interesadas deben intervenir en su aplicación. La aplicación eficaz de esas políticas se vería facilitada considerablemente si se asegura que se toman en cuenta las opiniones de las minorías y se escucha el parecer de los grupos más vulnerables en la sociedad.

48. Los organismos gubernamentales que se ocupan del desarrollo rural podrían fomentar empresas basadas en la comunidad y desarrollar nuevas aptitudes que hagan hincapié en la prestación de servicios y una adopción de decisiones compartida con las instituciones locales. Para ello, los organismos del gobierno deberán orientarse más hacia los servicios. Las empresas rurales en expansión resultarían beneficiadas si reciben diversos servicios de apoyo patrocinados por gobiernos, donantes y organizaciones no gubernamentales, como ayudas para el desarrollo de empresas y la comercialización y programas de microfinanciación. Así pues, se alienta a los gobiernos a que ofrezcan a las empresas un apoyo de largo plazo e integrado.

Recuadro 7

Mayor participación de la mujer en la adopción de decisiones en Malasia

La iniciativa Women's Candidacy (Iniciativa a favor de las candidaturas de mujeres) se orienta a aumentar el número y la influencia de las mujeres en los cargos de adopción de decisiones en toda Malasia. La iniciativa surgió del reconocimiento de que la participación política de la mujer en todas las instancias de decisión es fundamental para fomentar y respaldar los derechos de las mujeres y representar mejor sus intereses. A través de conversaciones, cursos de capacitación y entrevistas en los medios de comunicación, la Iniciativa trata de ampliar el proceso democrático en Malasia y poner la política al alcance de todos los ciudadanos.

49. La reducción de la pobreza rural se ve propiciada en gran medida por los marcos institucionales nacionales que puedan ser más favorables a las actividades económicas y necesidades sociales de los habitantes pobres de esas zonas. El establecimiento de instituciones rurales locales y nacionales sólidas y eficaces creará confianza y alentará el ahorro y las inversiones por parte de las poblaciones rurales. Si se establecen marcos institucionales que brinden una mayor participación a las poblaciones rurales en la adopción de decisiones y ofrezcan seguridad jurídica y una estructura de solución de diferencias, la cohesión social y la estabilidad en las zonas rurales no pueden sino consolidarse²⁵.

50. Para competir contra las industrias de mayor envergadura y las poblaciones urbanas y ganar acceso a mercados más importantes, sería necesario que los funcionarios locales defiendan los intereses de las pequeñas empresas rurales más eficazmente y se cercioren de que las políticas y reglamentaciones les dan un trato justo. Mediante reformas legislativas se podrían realinear los incentivos para los representantes de las zonas rurales y subrayar su responsabilidad hacia su electorado local.

²⁵ Véase Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, "Transformar las instituciones rurales con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio" (2003).

51. Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de velar por que las empresas rurales no se vean frenadas por prácticas o reglamentaciones comerciales y estructuras tributarias que las pongan en condiciones de inferioridad. En el plano regional e internacional, se deben promover políticas tendientes a asegurar un comercio justo para ampliar el acceso de los países en desarrollo a los mercados regionales y mundiales, en particular, los mercados de productos agrícolas.

B. Financiación

52. El desarrollo de un sector financiero sostenible en las zonas rurales debe superar muchos problemas, pero podría sentar las bases para mayores oportunidades de inversión y de ingreso a favor de los hogares y empresas rurales y agrícolas. Si bien muchos gobiernos han hecho esfuerzos para invertir en el desarrollo rural, las tendencias mundiales de la inversión en la actualidad son desfavorables para satisfacer las necesidades financieras presentes. Los bancos y organismos de desarrollo en general suelen afirmar que la intervención pública en los mercados financieros rurales ha sido perjudicial para su desarrollo sólido²⁶, pero reconocen que el gobierno puede fortalecer la infraestructura reglamentaria e institucional en apoyo del desarrollo de mercados financieros en las zonas rurales.

53. A escala nacional, es necesario abordar la dispersión geográfica de las instituciones financieras para llegar a las zonas rurales más distantes y menos densamente pobladas. Además, la diversidad de las zonas rurales y necesidades de los clientes exige una amplia gama de instituciones financieras, ya sean oficiales u oficiosas, que puedan atender a necesidades específicas. Se pueden estudiar o ampliar las oportunidades de financiación, como los servicios de microcréditos, las cooperativas, la financiación con cargo a créditos dedicados a la compra de la reducción de las emisiones de carbono (por ejemplo, mediante el mecanismo para un desarrollo limpio). Se debe prestar apoyo al microcrédito y la microfinanciación para aumentar el acceso al efectivo, el crédito y los ahorros en las zonas distantes; entre los proveedores pueden mencionarse las cooperativas, las fuentes gubernamentales y el sector privado.

54. La financiación con cargo a fuentes oficiosas de diversos tipos desempeña una función importante en los mercados rurales, como las organizaciones financieras de autoayuda y otras fuentes de servicios financieros rurales no bancarios. Éstos incluyen la financiación a corto plazo ofrecida por las casas de empeño, las remesas y los comerciantes rurales y empresas agrícolas. Las remesas constituyen la tercera forma, en plena expansión, de financiación para las zonas rurales pobres, y una posible fuente de capital de inversión para empresas rurales. El Banco Mundial estima que en 2007 los migrantes internos y transfronterizos de los países en desarrollo enviaron a sus países de origen 239.000 millones de dólares de los EE.UU. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola estima que del 80% al 90% de esas remesas se dedica a atender necesidades básicas tales como alimentación,

²⁶ Fernando, N. A. and Moyes, R. T., "Moving towards inclusive rural financial markets in Central Asia", in Lamberte, M. B. et al., *Beyond Microfinance – Building Inclusive Rural Financial Markets in Central Asia*, Banco Asiático de Desarrollo (2006).

vivienda, atención de salud y otras necesidades²⁷. Si se ofrece la orientación y los incentivos adecuados, las remesas podrían convertirse en una fuente de financiación, mejor orientada y más eficaz, de la inversión local.

55. Entre las opciones para aprovechar mejor las posibilidades de las remesas en el desarrollo rural pueden mencionarse el establecimiento de servicios financieros como cuentas de ahorro en comunidades rurales, para alentar una inversión a largo plazo de los fondos procedentes de remesas y aumentar el número de proveedores de servicios dentro del sector de las remesas, a fin de que los costos de las transferencias sigan disminuyendo.

Recuadro 8

La creación de una facilidad de financiamiento para remesas en España

La Facilidad de Financiamiento para Remesas de España (FFR-2008) es un fondo dotado de 13 millones de dólares de los EE.UU. que apunta a reducir los costos de transacción de las remesas, desarrollar las asociaciones institucionales, ofrecer servicios bancarios a la población rural que no dispone de esos servicios y promover servicios de remesas y financieros innovadores así como una inversión rural productiva del capital de los migrantes en los países de origen. Mediante un proceso competitivo, la FFR concederá a las instituciones que cumplan las condiciones exigidas una donación por un valor máximo de 250.000 dólares de los EE.UU. por proyecto. Uno de los objetivos fundamentales de esta iniciativa es establecer vínculos entre las remesas y diversos servicios y productos financieros en las zonas rurales.

Fuente: Una asociación entre el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, la Comisión Europea, el Gobierno de Luxemburgo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

56. Se deben desarrollar y apoyar políticas agrícolas y de seguridad alimentaria que alienten la inversión en las zonas rurales y sustenten los medios de subsistencia rurales. Estas políticas deben estar correlacionadas con los servicios gubernamentales de apoyo a los conocimientos, los derechos, las inversiones, la integración, el retorno y las redes de sus ciudadanos que viven en el extranjero. Se ha demostrado que tales políticas son útiles para administrar la migración, mejorar los medios de subsistencia de los migrantes y sus familiares y reducir la pobreza rural. La agricultura de conservación y la actividad agropecuaria mixta, que integra los cultivos y la ganadería, son sistemas que pueden producir una mayor rentabilidad de la agricultura para los productores, asegurar el abastecimiento y una mejor calidad de los alimentos para los consumidores, y crear posibilidades de medios de subsistencia más importantes y sostenibles para elevar el nivel de vida de forma general y equitativa. Se puede promover la adquisición de ganado como fuente de seguridad financiera. Cabría estudiar opciones de seguro para los establecimientos

²⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Banco Mundial, World Resources Institute, *World Resources 2008, Roots of Resilience: Growing the Wealth of the Poor* (julio de 2008).

agrícolas, el ganado y los cultivos, a fin de proteger de los desastres naturales, a los que las poblaciones rurales son particularmente vulnerables.

57. Se ha demostrado que las asociaciones del sector público y privado son importantes en el desarrollo rural y la movilización de recursos, lo que incluye los recursos financieros. Sin embargo, al no haber un mecanismo de seguimiento para la evaluación, es difícil estimar su valor añadido. Por consiguiente, sería conveniente crear un sistema para seguir las corrientes financieras de las asociaciones públicas y privadas en el ámbito del desarrollo rural, similar al que existe para la asistencia oficial al desarrollo y otras fuentes de corrientes de capitales en otros sectores. Si se hace, se mejorará la transparencia y la rendición de cuentas y se estimularán prácticas comerciales responsables desde el punto de vista social.

C. Acceso a los mercados regionales y mundiales

58. La globalización ha creado un crecimiento sin precedentes en los mercados mundiales y oportunidades de prosperidad. Sin embargo, actualmente 1.200 millones de personas todavía viven en la extrema pobreza, que en parte está determinada por su capacidad limitada para participar en los mercados nacionales, regionales y mundiales. El acceso de las poblaciones rurales a los mercados puede ser un instrumento eficaz para reducir la pobreza y propiciar el crecimiento económico²⁸.

59. Además de las limitaciones relativas a capital humano e infraestructura, hay restricciones estructurales que impiden a las poblaciones rurales pobres participar en los mercados, en particular, marcos jurídicos excesivamente restrictivos en relación con el registro de las instituciones agrícolas, la falta de marcos jurídicos para hacer cumplir los contratos, requisitos excesivos para la concesión de licencias a los comerciantes y normas divergentes para la calidad de los productos. Las mercancías agrícolas de los países en desarrollo hacen frente a obstáculos comerciales que vuelven los productos producidos por los pobres artificialmente caros, y por lo tanto, menos competitivos. Habida cuenta de estas limitaciones, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, del Banco Mundial, propone la integración regional como mecanismo para aumentar la capacidad local y mejorar el acceso a los mercados y los proveedores²⁹. El mejor acceso de las poblaciones rurales pobres al mercado depende de que se integre la planificación del desarrollo con la asistencia para el desarrollo, y que se formulen políticas de comercio y de inversión para alentar las inversiones en zonas rurales distantes y en las personas que viven en ellas. Estas inversiones pueden servir para ayudar a las poblaciones rurales pobres a superar las limitaciones físicas y de capacidad. Se deben abordar con urgencia las restricciones al acceso al mercado en virtud de la política y la reglamentación como las esbozadas.

²⁸ “Acceso al mercado para el desarrollo agrícola y rural”, Consejo Económico y Social, serie de sesiones de alto nivel, Ginebra, julio de 2003.

²⁹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* (noviembre de 2008).

Recuadro 9

Integración en el mercado para los pequeños Estados insulares en desarrollo

Los pequeños Estados insulares en desarrollo están expuestos a un mayor riesgo de marginación en la economía mundial debido a su pequeño tamaño, su alejamiento de los grandes mercados y su vulnerabilidad a las conmociones económicas y naturales. Además, debido a sus frágiles ecosistemas, son sumamente vulnerables a la contaminación interna y la elevación del nivel del mar. Como un esfuerzo para abordar sus problemas especiales, se suscribió el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Pacífico Meridional (SPARTECA), un acuerdo comercial sin condición de reciprocidad por el cual Australia y Nueva Zelanda ofrecen un acceso libre de impuestos, sin restricciones o en condiciones favorables a casi todos los productos originarios de los países del Foro de las Islas del Pacífico. Hasta la fecha, el acuerdo ha redundado principalmente en beneficio de la industria de la ropa, los textiles y el calzado.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 2009.

60. Se han negociado ampliamente acuerdos económicos y comerciales regionales para promover condiciones más propicias al crecimiento económico y la estabilidad en todo el mundo. Se debería mejorar la reglamentación del comercio agrícola a fin de reducir las limitaciones al crecimiento del comercio entre las poblaciones rurales pobres. Muchas inversiones agrícolas fracasan porque se centran en aumentar la producción pero no se ocupan de determinar los posibles mercados, o si directamente no los hay. Es por ello importante examinar todos los elementos en el continuo de la producción, desde la planificación a la elaboración y la venta³⁰.

61. Una abundante investigación indica nexos claros entre la liberalización del comercio y el crecimiento económico mundial. Alguna de estas investigaciones concluye en que a los países en desarrollo les convendría retirar sus protecciones y subvenciones a los productos agrícolas y las subvenciones con independencia de las reformas de acceso recíproco al mercado en los países desarrollados.

IV. Perspectivas futuras

62. El análisis de las secciones precedentes ha señalado varios ámbitos fundamentales a los que es necesario prestar atención con urgencia, con los objetivos de reducir la pobreza rural, estimular el crecimiento en las economías rurales y preservar la base de recursos naturales. Esta sección destaca esos ámbitos, junto con la gama de políticas y medidas que pueden ayudar a la consecución de tales objetivos.

63. La coherencia y compatibilidad entre los diferentes elementos y componentes de la estrategia de desarrollo rural, en armonía con los principios del desarrollo sostenible, permitirían más factores complementarios para promover el programa de desarrollo rural. Con frecuencia se ha considerado que un marco institucional que ofrezca a las poblaciones rurales una mayor participación en la adopción de decisiones, la solución de diferencias y un mejor acceso a los activos y a los servicios

³⁰ Véase Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Detrás de la imagen: Retratos de la pobreza rural*, (octubre de 2007).

que pueden elevar la productividad de esos activos constituye el modelo plausible para promover la aplicación de los programas de desarrollo rural.

64. Las zonas rurales son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático, por cuanto la disponibilidad de agua repercute en los sistemas de producción agrícola y otros servicios sociales que afectan las capacidades productivas de la población rural. Esos efectos negativos tienen aún más impacto en las poblaciones situadas en entornos muy distantes e inhóspitos, y que representan a los más pobres de los pobres. En toda estrategia de desarrollo rural se debe dar prioridad a mejorar la resiliencia y la capacidad. Ello exigirá aplicar los programas con un enfoque centrado en la adaptación, la reducción de los riesgos de desastre, la protección de las cuencas y la creación de oportunidades económicas en las economías rurales, entre otras cosas, instituciones locales sólidas y con capacidad para la planificación y aplicación de programas de desarrollo rural integrado.

65. La constitución de un capital humano y social es fundamental para atender a las necesidades básicas de las poblaciones rurales y alcanzar la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones hechas en el desarrollo rural. Ello puede lograrse aplicando programas y proyectos que apunten a abordar las necesidades en materia de educación y salud de las mujeres, los niños, los ancianos, los pastores nómadas, los pueblos indígenas, las personas discapacitadas y las personas que viven en zonas rurales, en particular las que están situadas en zonas muy distantes. Asimismo, es preciso aplicar simultáneamente programas encaminados a erradicar el analfabetismo, a través de la alfabetización de adultos y los programas educativos que están estrechamente vinculados a la transferencia de conocimientos y de tecnología. El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y una más sólida capacidad de utilización de esas tecnologías serán esenciales para que esos programas tengan efectos duraderos.

66. La consecución de la igualdad entre los géneros es importante para acelerar el desarrollo rural sostenible. Las mujeres constituyen una parte sustancialmente mayoritaria de la fuerza de trabajo agrícola y, por consiguiente, es esencial ofrecerles redes de seguridad para sostener los sistemas de producción agrícola y la estructura de la familia rural. Además, si se incorporan las cuestiones relativas a la mujer en los planes de desarrollo nacional y las estrategias de reducción de la pobreza, y se implica a las mujeres como titulares de los activos y con un acceso equitativo a los recursos económicos, ello puede ayudar a lograr en las zonas rurales un crecimiento basado en un equilibrio entre los géneros.

67. Las tendencias actuales de la pobreza rural serán difíciles de invertir si no se crea una infraestructura económica, viable y asequible para abastecimiento de agua potable, saneamiento básico, electrificación rural, fuentes modernas de energía limpias y asequibles, servicios de salud, transporte y caminos, y tecnología de información y las comunicaciones. El desarrollo de infraestructura permitirá a los trabajadores rurales participar en las cadenas de valor agrícola produciendo, almacenando, protegiendo, refinando y transportando mercancías, y les permitirá añadir valor a los productos y comunicarse con otros segmentos de la cadena.

68. Los medios de subsistencia rurales serían más sostenibles si en las políticas que orientan la explotación y utilización de los recursos naturales se aborda el doble desafío de la conservación de los recursos y la reducción de la pobreza. Por lo tanto, las inversiones en la productividad agrícola deben estar acompañadas de una gestión integrada y holística de los recursos naturales, con particular atención en los suelos,

las cuencas y la diversidad biológica. Una mayor productividad agrícola exigirá, entre otras cosas, fortalecer la capacidad de los agricultores en la producción agrícola y los sistemas de comercialización, adaptar las tecnologías adecuadas, promover incentivos basados en el mercado y administrar de forma eficiente la tierra y los recursos hídricos. El acceso a los mercados y el comercio interno, interregional e internacional puede fomentar aún más el crecimiento en las zonas rurales.

69. Es necesario promover opciones sustitutivas para los medios de subsistencia, que no dependan de la agricultura y al mismo tiempo ofrezcan oportunidades de ingresos sostenibles. Esas oportunidades podrían fomentarse especialmente en las industrias relacionadas con las empresas agrícolas y los alimentos, el transporte, el turismo y las artesanías. Como otra opción puede mencionarse la oferta de servicios de crédito a los pequeños agricultores y empresarios, mediante fuentes oficiales y oficiosas. De esa manera se ha conseguido en muchos países crear oportunidades económicas y estimular el crecimiento en las zonas rurales. Una tercera opción es establecer incentivos para alentar las inversiones a largo plazo de los fondos de remesas.

70. Para la inversión en el desarrollo rural en general, y en la infraestructura rural en particular, será preciso movilizar recursos públicos y privados que permitan compensar la pronunciada insuficiencia de las inversiones hechas en este sector en los últimos 20 años. Las inversiones deberán orientarse en primer lugar a los pequeños productores de alimentos, especialmente en el África al sur del Sáhara. Las inversiones para atender a las necesidades de infraestructura deberán ser importantes, y será preciso completar los presupuestos nacionales con contribuciones de los asociados para el desarrollo. El aumento de las inversiones en infraestructura rural reducirá la migración a las zonas urbanas y promoverá nexos entre el campo y la ciudad, al asegurar que las poblaciones urbanas tengan un suministro suficiente de alimentos y recursos naturales y que las poblaciones rurales puedan estudiar expandirse económicamente en los mercados urbanos.