



INFORME SOBRE LA POBREZA RURAL

2011

Sinopsis



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Este informe ha sido elaborado por personal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y las constataciones y conclusiones que se expresan en él no reflejan forzosamente las opiniones de sus Estados Miembros o sus representantes en su Junta Ejecutiva. El FIDA no garantiza la exactitud de los datos que figuran en este estudio. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones “países desarrollados” y “países en desarrollo” por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.

Reservados todos los derechos.

© 2010 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Sinopsis

Capítulo 1. Introducción

Entre 2006 y 2008, los precios internacionales de los alimentos se duplicaron. Los efectos de ese aumento vertiginoso repercutieron en todo el mundo, aunque los más afectados fueron los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, cuyas existencias eran escasas. En total, unos 100 millones de personas pobres del medio rural y urbano pasaron a engrosar las filas de quienes padecen hambre en el mundo. Si bien desde mediados de 2008 los precios internacionales de los alimentos han disminuido, siguen siendo mucho más altos que antes de la subida de los precios, y es probable que se mantengan en los niveles de 2010, o por encima de estos, durante el próximo decenio. Hasta la fecha, la respuesta al aumento de los precios basada en la producción ha provenido en gran medida de los países ricos. De cara al futuro, sin embargo, se calcula que para alimentar a una población mundial de algo más de 9 000 millones en 2050 será necesario aumentar un 70% la producción mundial de alimentos, y para garantizar al mismo tiempo la seguridad alimentaria para todos será preciso abordar también las cuestiones del acceso y la viabilidad económica. En estas circunstancias, la agricultura —en particular las pequeñas explotaciones agrícolas— tendrá que desempeñar un papel mucho más eficaz en esos países, y se deberá poner mayor empeño en atender las preocupaciones de la población rural pobre, de forma más eficaz, en tanto que compradores de alimentos.

Durante decenios, la agricultura en los países en desarrollo funcionó en una coyuntura en que los precios mundiales de los productos alimenticios eran bajos y se daba un entorno nacional desfavorable en muchos países. Otros factores como son una inversión escasa en la agricultura, políticas poco apropiadas, mercados débiles y poco competitivos, una infraestructura rural poco sólida, servicios financieros y de apoyo a la producción insuficientes y una base de recursos cada vez más deteriorada también contribuyeron a crear un entorno en el que a menudo resultaba arriesgado y poco rentable para los pequeños agricultores participar en los mercados agrícolas. Hoy en día, el alza de los precios de los productos agrícolas a nivel mundial está contribuyendo a crear un nuevo entorno en el que los pequeños agricultores deben actuar, y puede ofrecerles nuevos incentivos para participar de forma rentable en los mercados. Sin embargo, para que así sea, el entorno nacional también tiene que mejorar. En muchos países, sigue habiendo una necesidad urgente de formular políticas adecuadas, adoptar o ampliar planteamientos que han dado buenos resultados, e invertir más y mejor en la agricultura y en las zonas rurales.

Un entorno propicio para la agricultura debe responder no solo a las dificultades y desafíos históricos, sino también a las nuevas realidades. Los recursos naturales sobre los que se basa la agricultura —sobre todo la tierra y el agua— se están degradando y cada vez hay más competencia por su uso. El cambio climático está agravando todavía más la situación y haciendo que la agricultura sea más arriesgada, y su impacto en el futuro será aún mayor. Los mercados internos de alimentos se están expandiendo rápidamente y, en muchos países, cada vez son más diferenciados, ofreciendo nuevas oportunidades

económicas, así como nuevos riesgos para los pequeños agricultores. También están cambiando el comercio internacional y las oportunidades de mercado, debido a la creciente integración de las cadenas mundiales de suministros agrícolas y la aparición de economías de gran tamaño como el Brasil, China y la India como fuentes ingentes de demanda y oferta de productos agrícolas. En muchos países en desarrollo, las zonas rurales y urbanas están más interconectadas, y la naturaleza cambiante de la “ruralidad” ofrece nuevas oportunidades para el crecimiento rural y la reducción de la pobreza. Los procesos de democratización y descentralización también han creado nuevas oportunidades en muchos países en desarrollo, sobre todo gracias al surgimiento de organizaciones que representan a la población rural pobre, una mejor gobernanza de las zonas rurales, y el empoderamiento de las personas y comunidades pobres de las zonas rurales. Por último, la proporción de personas en edad de trabajar en el conjunto de la población está aumentando en todas las regiones, y ello puede crear las condiciones necesarias para aumentar el crecimiento económico tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

En los últimos años se ha renovado el interés por la agricultura como un motor básico del desarrollo y la reducción de la pobreza. Y a raíz del alza del precio de los alimentos, han surgido una serie de iniciativas mundiales que tratan de reactivar la agricultura en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, cada vez se presta mayor atención tanto a los problemas de adaptación al cambio climático en la agricultura en pequeña escala, como a la manera en que la población rural pobre puede participar en oportunidades comerciales relacionadas con los servicios ambientales, en general, y la mitigación del cambio climático, en particular, y beneficiarse de ellos. Además, se está volviendo a evaluar la función del Estado en la agricultura y la reducción de la pobreza rural, y se está reconsiderando el papel que las políticas e inversiones públicas pueden desempeñar en mitigar la volatilidad de los mercados y garantizar la seguridad alimentaria nacional.

Se acepta de manera generalizada que el crecimiento de la agricultura suele generar los mayores avances para la población más pobre —sobre todo en las economías pobres basadas en la agricultura—. En el presente informe se sostiene que la agricultura —y más concretamente un tipo de agricultura más apropiado para abordar los nuevos riesgos y oportunidades de carácter ambiental y comercial con que se enfrentan los pequeños agricultores— puede seguir siendo un motor básico del crecimiento rural y la reducción de la pobreza, particularmente, por lo que se refiere a los países más pobres. No obstante, en todos los países la creación de nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza rural y el crecimiento económico requiere un enfoque amplio del desarrollo rural, que incluya la economía rural no agrícola además de la agricultura. Un sector agrícola saludable suele ser crucial para estimular un crecimiento rural diversificado. Pero también están apareciendo en muchos otros contextos motores nuevos, no relacionados con la agricultura, que contribuyen al crecimiento rural, y que pueden aprovecharse mejor.

La premisa básica propuesta en este informe es que la necesidad de la población rural pobre de gestionar los múltiples riesgos a los que se enfrenta limita su capacidad para aprovechar las nuevas oportunidades en la agricultura y la economía no agrícola por igual. A lo largo del informe se insiste en la importancia fundamental que pueden tener las políticas, las inversiones y una buena gobernanza para reducir los riesgos y ayudar a la población rural pobre a gestionarlos mejor, como una manera de crear oportunidades. Sin embargo, se han

de practicar también nuevas formas de colaboración entre el Estado y la sociedad, haciendo participar a la población rural y sus organizaciones, al sector empresarial y a una diversidad de agentes de la sociedad civil. Estas nuevas formas de colaboración son determinantes en la tarea de desarrollar instrumentos eficaces para gestionar o mitigar los riesgos.

Capítulo 2. La situación actual de la pobreza rural

La población del mundo en desarrollo sigue siendo más rural que urbana: alrededor de 3 100 millones de personas, es decir, el 55% de la población total, vive en zonas rurales. Sin embargo, entre 2020 y 2025 la población rural total alcanzará su nivel máximo, para comenzar a disminuir posteriormente, y la población urbana del mundo en desarrollo superará a la población rural. En América Latina y el Caribe, y en Asia Oriental y Sudoriental la población rural ya está disminuyendo, y en otros lugares el crecimiento de las poblaciones rurales ya ha empezado a ralentizarse. La población rural empezará a descender alrededor del año 2025 en Oriente Medio y África del Norte, y hacia 2045 en África Subsahariana.

Pese a los enormes progresos conseguidos en la reducción de la pobreza en algunas partes del mundo durante el último par de decenios —sobre todo en Asia Oriental—, todavía hay alrededor de 1 400 millones de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día, y cerca de 1 000 millones de personas que padecen hambre. Al menos el 70% de la población muy pobre del mundo es rural, y una gran proporción de las personas pobres y hambrientas son niños y jóvenes. Es probable que ninguno de estos hechos cambie en el futuro inmediato, a pesar de la urbanización generalizada y los cambios demográficos en todas las regiones. Asia Meridional, que tiene el mayor número de población rural pobre, y África Subsahariana, donde la incidencia de la pobreza rural es la más elevada, son las regiones más afectadas por la pobreza y el hambre. No obstante, los niveles de pobreza varían considerablemente, no solo de una región y un país a otro, sino también dentro de los países.

Los medios de subsistencia de los hogares rurales pobres son muy diferentes en las distintas regiones y países y dentro de los países. Dichos medios de subsistencia pueden derivar en distinto grado del sector agropecuario en pequeña escala —incluida la producción ganadera y la pesca artesanal—, del trabajo agrícola asalariado, del empleo asalariado o del autoempleo en la economía rural no agrícola y de la migración. Mientras que algunos hogares dependen principalmente de un único tipo de actividad, la mayoría de ellos tienden a diversificar su base de subsistencia con el fin de reducir el riesgo. La agricultura desempeña un papel fundamental en la mayoría de los países —más del 80% de los hogares rurales tienen cultivos en mayor o menor grado, y por lo general son los hogares más pobres quienes más dependen de la agricultura y el trabajo agrícola. Sin embargo, las fuentes de ingresos no agrícolas están adquiriendo una mayor importancia en las diversas regiones, y el aumento de ingresos en el hogar está asociado, por lo general, con mayores ingresos procedentes de salarios por actividades no agrícolas y del autoempleo.

La pobreza rural es consecuencia de la falta de activos, la escasez de oportunidades económicas, una educación y unas capacidades deficientes, y una serie de desventajas derivadas de las desigualdades sociales y políticas. Pese a todo, un gran número de hogares entran y salen de la pobreza en repetidas ocasiones, a veces en cuestión de años. Así que mientras que hay hogares rurales que se encuentran en una situación de pobreza crónica o persistente, una proporción relativamente grande de personas son pobres solo en

determinados momentos. Los hogares caen en la pobreza principalmente como consecuencia de distintos tipos de conmociones, por ejemplo, mala salud, malas cosechas, deudas contraídas para hacer frente a gastos sociales, o conflictos y catástrofes. La salida de la pobreza está asociada con la iniciativa personal y empresarial. Guarda una estrecha relación con características del hogar como la educación y la propiedad de activos físicos, y también depende de una buena salud. Además de los factores relacionados con el hogar, también son importantes el crecimiento económico y la disponibilidad local de oportunidades, mercados, infraestructura e instituciones propicias, incluida la buena gobernanza. Estos factores suelen estar distribuidos de forma desigual en cada país.

Las desventajas como consecuencia de las desigualdades a menudo frenan de forma desproporcionada el progreso de algunos grupos, en particular las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las minorías étnicas. Para hacer frente a esas desventajas es preciso fortalecer las capacidades y activos individuales y colectivos de la población, crear a la vez nuevas oportunidades a nivel local y mitigar el riesgo en que se encuentra la población rural o ayudarla a gestionarlo mejor. Hasta hace poco tiempo, la cuestión de las capacidades de la población rural se había abordado muchas veces independientemente de la inversión destinada a crear oportunidades para el desarrollo rural. Sin embargo, hay que afrontar ambos aspectos al mismo tiempo para lograr que un gran número de personas salgan de la pobreza y conseguir un crecimiento rural incluyente favorable a los pobres.

Capítulo 3. La importancia de afrontar los riesgos

Evitar los riesgos y gestionarlos debidamente es un requisito previo para que los hogares rurales pobres puedan salir de la pobreza y, por lo tanto, es fundamental para sus estrategias de supervivencia. Las decisiones que se toman en los hogares sobre cómo asignar y utilizar el dinero en efectivo, la tierra y la mano de obra no solo dependen de las oportunidades disponibles, sino también de la necesidad de reducir al máximo cualquier posibilidad de que una conmoción aboque al hogar a la pobreza, le impida salir de ella o reduzca la capacidad del hogar de cubrir sus necesidades básicas. En muchos casos, sin embargo, la necesidad de minimizar estas posibilidades impide a las personas aprovechar las oportunidades que se presentan y que, por lo general, llevan implícitas un cierto riesgo. Los hogares rurales suelen gestionar el riesgo recurriendo a la diversificación: puede que los pequeños agricultores utilicen sistemas agrícolas mixtos o diversifiquen mucho los cultivos. Y muchos hogares recurren a actividades no agrícolas para complementar y disminuir los riesgos asociados a la agricultura, o viceversa. La acumulación de activos —entre ellos, dinero, tierras, ganado y otro tipo de bienes— también es fundamental para construir una reserva de protección ante cualquier conmoción, además de ser un aspecto determinante de las estrategias de gestión de riesgos en los hogares.

Las conmociones son el factor principal que contribuye al empobrecimiento o la permanencia en la pobreza. Las personas pobres del medio rural tienen menos capacidad de recuperación que otras personas menos pobres porque disponen de menos activos en los que apoyarse en caso de conmoción. Cuando esto ocurre, tal vez tengan que recurrir a estrategias de supervivencia que les pueden empujar a contraer deudas, vender activos, o privar a los niños y los jóvenes de oportunidades de educación, lo que los hace todavía más vulnerables a las conmociones que tengan lugar en el futuro.

El entorno de riesgo al que se enfrenta la población rural pobre es cada vez más difícil en muchas partes del mundo. Estas personas no solo se enfrentan a los riesgos habituales relacionados con la mala salud, la variabilidad del clima, los mercados, los costos de las ceremonias sociales importantes y la mala gobernanza —por ejemplo, debido a la fragilidad del Estado—, sino que hoy en día también deben hacer frente a muchos otros factores. Entre ellos cabe destacar la degradación de los recursos naturales y el cambio climático, la creciente inseguridad en cuanto al acceso a la tierra, la mayor presión ejercida sobre los recursos de propiedad común y las instituciones conexas, y una mayor volatilidad de los precios de los alimentos. En este entorno, es muy probable que las nuevas oportunidades de crecimiento en las zonas rurales estén fuera del alcance de muchas personas pobres. A menudo se necesitan inversiones y políticas innovadoras para hacer frente a los riesgos nuevos o en aumento, y para mejorar las respuestas ante los riesgos tradicionales.

A fin de atribuir la debida importancia a los riesgos y las conmociones en un nuevo programa orientado al crecimiento rural y la reducción de la pobreza es preciso adoptar un enfoque múltiple. Por un lado, se trata de fortalecer la capacidad de la población rural para gestionar el riesgo respaldando y ampliando las estrategias e instrumentos que utilizan para la gestión de riesgos y para hacerles frente, y ayudándoles a adquirir competencias, conocimientos y activos para desarrollar nuevas estrategias. Por otro, es preciso que las condiciones con que se enfrentan sean menos arriesgadas, tanto por lo que se refiere a los mercados, la atención sanitaria y otros servicios esenciales, como al medio ambiente natural o la seguridad en caso de conflicto. Entre las esferas concretas en las que hay que centrar la atención se incluyen el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la prestación de ayuda para que encuentren nuevos mecanismos de solidaridad social; la expansión y consolidación de una gama de servicios financieros dirigidos a la población rural pobre, y el respaldo de programas de protección social con los que se pueda ayudar a los hogares pobres a acumular activos, reducir riesgos e invertir más fácilmente en actividades rentables que generen ingresos.

Capítulo 4. Los mercados agrícolas, vehículo para aumentar los ingresos

Para lograr el crecimiento rural y la reducción de la pobreza es imprescindible contar con mercados agrícolas que funcionen bien. La relación de la mayoría de los hogares rurales con los mercados se basa en la venta de productos o la compra de alimentos, o ambas cosas. Sin embargo, su grado de participación en estos varía considerablemente. La participación en el mercado suele ser incierta y arriesgada y se lleva a cabo en condiciones desfavorables. En estas circunstancias, muchos hogares tratan de cultivar sus propios alimentos en lugar de comprarlos en los mercados locales, mientras que otros, a falta de mercados de productos fiables, limitan sus inversiones en los cultivos orientados al mercado. Por el contrario, si los hogares agrícolas tienen acceso a mercados de productos rentables y fiables pueden comercializar los productos que obtienen con sus sistemas de producción y aumentar sus propios ingresos. Las recompensas, los costos y los riesgos implícitos dependen en todos los casos de los contextos y las cadenas de valor en concreto, y pueden variar según los distintos productores. Sin embargo, la población rural pobre suele tener dificultades para aprovechar las buenas oportunidades que ofrecen los mercados de productos y hacer frente a los riesgos conexos.

Los mercados de productos agrícolas han sufrido profundas transformaciones en los últimos dos o tres decenios, tanto por lo que se refiere a la escala como a la naturaleza de la

demanda, la organización de la oferta o la gobernanza de los mercados. En la mayoría de los países en desarrollo, la demanda de productos agrícolas, sobre todo los de alto valor, está aumentando rápidamente, impulsada por el número creciente de consumidores con mayores ingresos en las zonas urbanas. La rápida aparición de supermercados está estimulando la creación de cadenas de valor modernas, en particular para los productos alimenticios de alto valor. Estas cadenas están mejor organizadas y coordinadas, y tienen estándares más altos que los mercados tradicionales, aunque estos últimos siguen desempeñando un papel importante en los sistemas nacionales de suministro de alimentos de la mayoría de los países. Unas cadenas de valor y unos mercados reestructurados o modernos ofrecen un nuevo entorno para los pequeños agricultores, con oportunidades potencialmente rentables que se contraponen a unos costos iniciales y riesgos de marginación más elevados. Sin embargo, los mercados tradicionales pueden ofrecer una alternativa importante, y a veces un colchón de protección.

Asimismo, los mercados agrícolas mundiales y regionales cada vez tienen una estructura más integrada y concentrada. El mapa del comercio mundial de productos agrícolas ha ido cambiando, y algunas economías en rápido crecimiento desempeñan un papel cada vez más importante. Muchos mercados de exportación tienden a excluir a los proveedores en pequeña escala, un proceso que se ha intensificado con la aplicación de estándares más estrictos a los productos y procesos impuestos por los minoristas del Norte. Sin embargo, algunas cadenas de valor mundiales ofrecen importantes oportunidades a los proveedores en pequeña escala y a otras personas del medio rural que trabajan en la elaboración de productos agrícolas o en las industrias auxiliares. Los pequeños agricultores deben ser capaces de determinar los costos y beneficios que supone participar en mercados modernos, tradicionales, nacionales y mundiales en función de cada caso, y actuar en consecuencia.

Es importante reducir los riesgos y los costos de transacción a lo largo de las cadenas de valor para determinar si los pequeños productores pueden participar o no de manera rentable en los mercados agrícolas modernos. Un requisito clave es fortalecer la capacidad de organización de estas personas para participar en los mercados con mayor eficiencia y reducir tanto sus costos de transacción como los de aquellos con quienes hacen negocios. También es importante la infraestructura —en concreto, el transporte y la tecnología de la información y las comunicaciones— para reducir los costos y la incertidumbre, y mejorar el intercambio de información sobre los mercados. Puede resultar de ayuda recurrir a contratos ya que a menudo es una manera de fomentar la confianza entre los pequeños agricultores y la agroindustria, y facilitar el acceso de los agricultores al crédito inicial y a otros servicios financieros. El programa, cada vez más importante, de responsabilidad social de las empresas en la industria alimentaria mundial ofrece un contexto cada vez más positivo para la concertación de dichos contratos.

Los responsables de las políticas, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y los donantes pueden desempeñar un papel fundamental al colaborar con los pequeños agricultores y los intermediarios del mercado para que puedan establecer relaciones comerciales sostenibles y ampliar el alcance de dichas relaciones. Al mismo tiempo, hay que considerar las cadenas de valor agrícola no solo como una fuente de oportunidades para los pequeños agricultores, sino también como un medio para crear demanda de mano de obra y servicios procedentes de otras poblaciones rurales. Asimismo, hay que prestar la debida atención normativa a la creación de oportunidades y la reducción de riesgos para la población rural en su función de empleados y proveedores de servicios.

Capítulo 5. La intensificación agrícola sostenible

Para que la producción de alimentos en los países en desarrollo se duplique antes de 2050 será necesario, sobre todo, lograr un aprovechamiento más intensivo de la tierra y obtener un mayor rendimiento. En los últimos 40 años, el crecimiento de la producción de alimentos ha ido a la par del crecimiento demográfico, y como resultado del aumento de la productividad agrícola el suministro mundial de alimentos se ha incrementado notablemente, hasta hace poco, con unos precios de los alimentos inferiores. Sin embargo, se plantean dudas en cuanto a los efectos que la intensificación agrícola basada exclusivamente en el uso de semillas mejoradas y altos niveles de productos agroquímicos pueda tener en el medio ambiente. En unas circunstancias en que la base de recursos naturales está debilitada, hay escasez energética y nos enfrentamos al cambio climático, la opinión generalizada de que se precisa un enfoque más sistémico es hoy en día más firme que nunca. Para aumentar la productividad sigue siendo fundamental que mejoren los insumos, así como disponer de políticas propicias, una inversión sólida en investigación y desarrollo agrícolas, y el fomento de la infraestructura. No obstante, la coyuntura actual exige un enfoque que permita conservar o restaurar mejor la base de los recursos naturales y aumentar la capacidad de resistencia de los sistemas agrícolas ante las variaciones meteorológicas y el cambio climático.

Hace tiempo que se lleva gestando un programa de intensificación agrícola sostenible, y en el último par de decenios los agricultores han ido recogiendo un número cada vez mayor de prácticas de intensificación sostenible, algunas de ellas basadas en técnicas tradicionales. Este nuevo programa se caracteriza por un enfoque más sistémico de la gestión sostenible de los recursos naturales, entre otros medios mediante la aplicación de una perspectiva agroecológica y un recurso más selectivo a los insumos externos, tratando así de maximizar las sinergias dentro del ciclo agrícola y lograr la adaptación al cambio climático. Las prácticas normalmente tienen por objeto mejorar la fertilidad, la estructura y la capacidad de retención de agua del suelo mediante una combinación de recursos orgánicos, biológicos y minerales, y utilizar el agua con más moderación y eficiencia y sin desperdiciarla tanto. Todas esas prácticas son más bien un complemento que una alternativa a la intensificación externa basada en insumos, y ninguna de ellas —ya sea individual o colectivamente— constituye un modelo. De hecho, según este programa los agricultores deben desarrollar sus propias prácticas, aprovechando los conocimientos locales de que disponen, así como la investigación científica, para abordar sus problemas específicos. Estas tres características —un enfoque sistémico, la adaptación al contexto y la vinculación de los agricultores con los conocimientos científicos— son fundamentales para llevar a término el nuevo programa.

Este programa tiene mucho que ofrecer a los pequeños productores. Cuando las condiciones de mercado actúen como incentivo, puede contribuir a mejorar la productividad, aprovechar más eficazmente los recursos locales, aumentar la capacidad de resistencia al estrés climático y prestar servicios ambientales —algunos de ellos relacionados con la mitigación del cambio climático—. Puesto que la intensificación agrícola sostenible se puede adaptar a las diferentes necesidades y los niveles de activos que los campesinos, tanto hombres como mujeres, tienen a su disposición, puede considerarse como medio por el que ampliar las alternativas para aprovechar mejor las oportunidades comerciales y reducir los riesgos, o fortalecer su capacidad para gestionarlos.

Para que los pequeños agricultores puedan dar el salto hacia la intensificación agrícola sostenible, es necesario disponer de incentivos adecuados y medidas de reducción de riesgos. Concretamente habrá que contar con un régimen de tenencia de la tierra más seguro y mercados de servicios ambientales más amplios. Además, los pequeños agricultores deberán adquirir competencias para combinar su experiencia y conocimientos con enfoques modernos basados en la ciencia, y encontrar soluciones eficaces a sus problemas. Para ello será preciso fortalecer los servicios de asesoramiento, investigación y educación agrícolas y fomentar una mayor colaboración, innovación y resolución de problemas entre los pequeños agricultores, los investigadores y los proveedores de servicios. Asimismo, será necesario crear coaliciones, compartir responsabilidades y crear sinergias entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y, sobre todo, los agricultores y sus organizaciones.

Capítulo 6. Las nuevas oportunidades en la economía rural no agrícola

La participación en la economía rural no agrícola —tanto el empleo asalariado no agrícola como el autoempleo— es un elemento cada vez más importante de las estrategias de gestión del riesgo de un gran número de hogares rurales. Representa un medio importante para salir de la pobreza para un número cada vez mayor de personas del medio rural, sobre todo los jóvenes de hoy en día. Aunque en muchos países los políticos han descuidado este sector, en la actualidad hay un interés renovado por promocionar el desarrollo de este sector como fuente de crecimiento y de empleo, tanto en los países cuya economía se basa en la agricultura como en los que se hallan en proceso de transformación y urbanización.

La agricultura sigue siendo un motor clave del desarrollo económico no agrícola, puesto que cada dólar de valor agregado adicional en el sector agrícola genera, en una segunda instancia, entre 30 y 80 centavos de dólar más en concepto de ingresos en otros sectores de la economía. Sin embargo, hoy en día hay otros cuatro motores importantes que ayudan a estimular el crecimiento de la economía no agrícola. En primer lugar, la urbanización, y concretamente el crecimiento de los centros de tamaño pequeño o mediano y la creciente integración de las economías urbanas y rurales. En segundo lugar, los procesos de liberalización y globalización, que pueden crear nuevos empleos y oportunidades de servicio en las zonas rurales. En tercer lugar, la mejora de los sistemas de comunicación e información, sobre todo la difusión de la cobertura de telefonía móvil en las zonas rurales. Por último, la mayor inversión en sistemas descentralizados de energía renovable. Estos motores pueden estar presentes dentro de los países y combinarse de manera diferente de un país a otro, creando diferentes oportunidades para el desarrollo de la economía rural no agrícola.

Para poder aprovechar estos nuevos motores, todo el que participe debe tener más incentivos y menos riesgos, lo que requiere una inversión en infraestructura rural y servicios como energía y transporte, además de una mejor gobernanza. Entre los requisitos necesarios para fomentar las inversiones privadas cabe mencionar la mejora del entorno empresarial y el fomento de actividades empresariales y servicios financieros que se ajusten a las necesidades de los pequeños empresarios, tanto hombres como mujeres. En el caso de las empresas, es fundamental que tengan la posibilidad de reunir una fuerza de trabajo con las competencias adecuadas; en el de los trabajadores rurales, un entorno mejor es aquel en el que pueden encontrar oportunidades de empleo digno, en el que se reconocen sus derechos y su capacidad de organizarse y en el que se hace lo posible por luchar contra la prevalencia

de empleos mal pagados, inseguros y no regulados (que desempeñan predominantemente las mujeres) en el sector informal. Los migrantes rurales quieren que se reconozcan sus derechos y que se respalde su capacidad de organización, y quieren ser capaces de enviar remesas a casa de forma sencilla y a bajo costo. El papel de los agentes del gobierno en la creación de un entorno más propicio para la economía rural no agrícola es importante. Sin embargo, una parte destacada de ese papel puede ser la de facilitar y catalizar las iniciativas adoptadas por otros, como son empresas u organizaciones de trabajadores rurales.

Es esencial fortalecer las capacidades de la población rural para aprovechar las oportunidades de la economía rural no agrícola. El nivel de enseñanza y las competencias son especialmente importantes porque permiten a los jóvenes y adultos del medio rural tener acceso a buenas oportunidades de empleo y mejorar su capacidad de crear y gestionar sus propios negocios. Concretamente, es preciso que el perfeccionamiento de las competencias técnicas y profesionales se amplíe, se fortalezca y se adapte mejor a las necesidades actuales de la población rural. Esto incluye a los microempresarios, los trabajadores que desean permanecer en sus lugares de origen y los que pueden que traten de emigrar. Fortalecer las capacidades en todos estos frentes requiere formas de colaboración diversas y, a menudo, innovadoras, en las que los gobiernos desempeñen un papel eficaz como facilitadores, catalizadores y mediadores, y el sector privado, las ONG y los donantes participen activamente.

Capítulo 7. El camino a seguir y cómo recorrerlo

Transcurridos diez años desde el inicio del nuevo Milenio, ocupa un lugar destacado el desafío de combatir la pobreza rural y, al mismo tiempo, tratar de alimentar a una población mundial en crecimiento en un contexto donde los recursos ambientales son cada vez más escasos y donde se da una situación de cambio climático. En estos momentos hay que tomar medidas enérgicas para hacer frente a los numerosos factores que perpetúan la marginación de las economías rurales. Es necesario dar a las mujeres, los hombres y los jóvenes del medio rural la posibilidad de aprovechar las nuevas oportunidades de participar en el crecimiento económico, y elaborar métodos que les permitan afrontar mejor el riesgo. Por encima de todo, con estas medidas hay que conseguir que las zonas rurales pasen de estar estancadas a ser lugares donde los jóvenes de hoy en día quieran vivir y sean capaces de hacer realidad sus aspiraciones. ¿Cómo puede lograrse todo eso? Por supuesto no hay una respuesta sencilla. El nivel de desarrollo económico, las pautas de crecimiento, la magnitud e intensidad de la pobreza rural, y el tamaño y la estructura del sector agrícola y rural de los distintos países difiere profundamente de uno a otro. Dentro de los países, puede haber grandes diferencias entre las distintas zonas, lo que da lugar a unas oportunidades de crecimiento muy diversas. Como resultado de ello, no puede haber modelos genéricos aplicables al desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural. Las esferas de interés, los temas que hay que abordar y las funciones de los diferentes interesados variarán notablemente en función del contexto.

Sin embargo, no hay que limitarse a enfoques sectoriales del crecimiento rural que sean restrictivos o sigan una secuencia rígida. La agricultura sigue desempeñando un papel destacado en el desarrollo económico de muchos países, y representando una fuente importante de oportunidades para que un gran número de mujeres, hombres y jóvenes del medio rural salgan de la pobreza —sobre todo quienes pueden hacer que sea un “buen negocio”. Además, en todas las regiones en desarrollo los pequeños agricultores se enfrentan

a grandes desafíos, si bien muy diferentes entre sí. La focalización en la agricultura, con el fin de ayudar a hacer frente a estos desafíos, tiene que seguir siendo el eje principal del empeño de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico por igual. En todos los casos, el objetivo último debe ser el desarrollo de sistemas agrícolas en pequeña escala que sean productivos, estén integrados en mercados dinámicos (tanto por lo que se refiere a los servicios ambientales como a los productos alimenticios y agrícolas), y sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y resistentes a los riesgos y las conmociones. Estos tres elementos son los rasgos fundamentales para que la agricultura en pequeña escala sea viable, sobre todo como estrategia de supervivencia para la generación del mañana. En otras muchas circunstancias dentro de cada país, también se puede impulsar la expansión de la economía rural no agrícola con un sector agrícola vital, así como con una variedad de nuevos factores. Si se quiere ampliar las posibilidades de reducir la pobreza rural y fomentar el crecimiento económico, es preciso abordar el crecimiento rural con un enfoque amplio y hacer hincapié en el aspecto de mayor magnitud de la economía rural no agrícola. Asimismo, es especialmente importante centrar la atención en estas dos esferas —la agricultura en pequeña escala y la economía rural no agrícola— e invertir más en los cuatro aspectos siguientes:

- **Mejorar el entorno general de las zonas rurales** para que se conviertan en lugares donde las personas puedan tener mejores oportunidades y afrontar menos riesgos, y donde los jóvenes puedan construirse un futuro. Se debe prestar atención a la infraestructura y los servicios públicos e invertir más en ellos, sobre todo caminos, tendido eléctrico, abastecimiento de agua y energía renovable. También son importantes los servicios rurales, como la enseñanza, la atención de salud, los servicios financieros, y los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones. La gobernanza eficiente también es fundamental para que tenga éxito la labor de promover el crecimiento rural y reducir la pobreza, entre otros medios fomentando un enfoque más sostenible de la intensificación agrícola.
- **Reducir el nivel de riesgo al que se enfrenta la población rural pobre y ayudarla a mejorar su capacidad de gestión de los riesgos** es un aspecto del programa de desarrollo rural favorable a los pobres que debe ser fundamental y transversal. Se debe movilizar el apoyo necesario tanto para la agricultura —y la intensificación sostenible hace patente esa preocupación— como para la economía rural no agrícola. Ello supone promover o estimular los mercados para poder ofrecer nuevas tecnologías y servicios de reducción de los riesgos a los pequeños agricultores y la población rural pobre. También exige ampliar la protección social y reforzar las capacidades individuales y colectivas de las mujeres, los hombres y los jóvenes de las zonas rurales.
- **Fomentar las capacidades individuales** exige mucha más atención en el programa de desarrollo rural. La productividad, el dinamismo y la innovación en la economía rural dependen de que haya una población calificada y educada. Las mujeres, los hombres, los jóvenes y los niños del medio rural necesitan en conjunto perfeccionar las competencias y los conocimientos para aprovechar las oportunidades de la nueva economía en el sector agrícola, la economía rural no agrícola, o en el mercado laboral al margen de las zonas rurales. Se necesitan sobre todo inversiones en enseñanza postprimaria, en perfeccionamiento de conocimientos técnicos y profesionales y en institutos de enseñanza superior reorientados a la agricultura.

- **Fortalecer las capacidades colectivas de la población rural** puede darles la confianza, la seguridad y el poder necesarios para salir de la pobreza. A las organizaciones de carácter asociativo les corresponde un papel determinante en cuanto a ayudar a la población rural a reducir los riesgos, aprender nuevas técnicas y competencias, gestionar los activos individuales y colectivos, y comercializar los productos que generan. También deben negociar en nombre de los intereses de estas personas en sus relaciones con el sector privado o los gobiernos, y pueden ayudarles a exigir a estos últimos que rindan cuentas de sus actos. Muchas organizaciones tienen problemas de gobernanza, gestión o representación, y aun así suelen representar los intereses de la población rural pobre mejor que cualquier otra parte externa. Es preciso fortalecerlas para que puedan ser más eficaces, y hay que darles más espacio para que puedan influir en las políticas.

Tras la crisis alimentaria, la comunidad internacional de donantes ha adoptado una serie de iniciativas para respaldar la labor de los países en desarrollo de promover la agricultura en pequeña escala. También ha indicado el compromiso de secundar los esfuerzos de los países en desarrollo por mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Pero la inversión en la agricultura y la economía rural no agrícola sigue siendo muy inferior a lo necesario, y debe mantenerse el impulso conseguido con estas iniciativas recientes. El programa propuesto en este informe responde a las crecientes preocupaciones internacionales y, al mismo tiempo, ofrece ideas de iniciativas concretas. Si se aumentan las inversiones en los ámbitos señalados en este informe —algunos de los cuales se han descuidado en los últimos años— será posible respaldar la experimentación de nuevos enfoques y formas de trabajo como ruta de aprendizaje, promover el análisis y la reforma de políticas, y financiar la ampliación del alcance de las iniciativas en pequeña escala que hayan tenido éxito. Además, muchos países en desarrollo y, recientemente, algunos países desarrollados han tenido que lidiar con los problemas que se abordan en este informe. Hay por tanto muchas posibilidades de lograr un mayor intercambio de conocimientos entre los países en desarrollo.

Hoy en día hay unos 1 000 millones de personas pobres del medio rural en el mundo. No obstante, hay buenas razones para creer que la pobreza rural puede reducirse considerablemente si se cultivan las nuevas oportunidades de crecimiento rural y se mejora el entorno de riesgo. En este informe se define un programa de acción en torno a un enfoque amplio del crecimiento rural, que debe aplicarse y adaptarse a las necesidades de los diferentes países y contextos locales. Sin embargo, en el informe también se deja claro que la aplicación de este programa requiere “un esfuerzo común” a todos los niveles gubernamentales entre los distintos ministerios, y una ruptura con algunas distinciones tradicionales entre políticas y programas sociales y económicos. También se precisa un esfuerzo colectivo, que comprenda las nuevas asociaciones y la rendición de cuentas, y nuevas formas de colaboración entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de la población rural, en las que la comunidad internacional dedicada al desarrollo debe desempeñar una función de apoyo o intermediación, según sea necesario. Si todas estas partes interesadas lo desean de verdad, la pobreza rural puede reducirse sustancialmente. Lo que está en juego no es solo el presente de 1 000 millones de personas del medio rural y las perspectivas de alcanzar la seguridad alimentaria para todos, sino también el mundo rural y las oportunidades dentro de él que la generación rural del mañana va a heredar.

Cubierta

Región de la Costa Este, Madagascar: Los agricultores Lionie Marceline (primer plano), su marido Jean Doris, y su hija Zafikalo Natacha y su hijo Andronic cosechan arroz. El cultivo se ha realizado utilizando el sistema de intensificación del cultivo de arroz, un conjunto de prácticas que pueden aumentar los rendimientos considerablemente, y que requieren menos agua de riego y menos semillas. El sistema, que se desarrolló por primera vez en Madagascar a principios de los ochenta, se ha adoptado ampliamente y sus beneficios se han documentado en más de 40 países de Asia, África y América Latina.



Fondo Internacional
de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44
00142 Roma, Italia
Teléfono: (+39) 06 54591
Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ifad.org/rpr2011
www.ruralpovertyportal.org

