



INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2015

La transformación de las economías rurales

PANORAMA GENERAL

EMBARGO

El contenido del presente documento no podrá ser citado ni resumido por los medios de información impresos, radiodifundidos, televisados o electrónicos antes de las 17.00 horas HU del 25 de noviembre de 2015



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO
Y DESARROLLO

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS, 2015

La transformación de las economías rurales

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2015

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una firma indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, 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.

Todas las referencias a dólares han de interpretarse como relativas a dólares de los Estados Unidos.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debe remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2015* (UNCTAD/LDC/2015), núm. de venta: S.15.II.D.7).

UNCTAD/LDC/2015 (Overview)

Este Panorama general también se puede obtener en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en la dirección siguiente de Internet: www.unctad.org/ldcr

Tendencias recientes y perspectivas para los PMA

El crecimiento económico en los países menos adelantados (PMA) se ha ralentizado desde 2012, año en que los impresionantes resultados obtenidos por los países exportadores de combustibles propiciaron que la tasa de crecimiento de su producto interno bruto real registrase el nivel más alto (7,2%) del período posterior a la crisis financiera. En 2014, unas condiciones externas menos favorables (a las que se sumaron las repercusiones del brote de ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona) contribuyeron a un nuevo empeoramiento de su desempeño económico. La tasa media de crecimiento de los PMA como grupo fue del 5,5% en 2014; todos los subgrupos geográficos tuvieron tasas medias muy similares. Esa cifra representa una reducción respecto al 6,1% registrado en 2013 y es muy inferior al 7,4%, que fue la media registrada en el período 2002-2008; aunque ese crecimiento fue considerablemente más elevado que el 4,4% registrado en otros países en desarrollo.

En 2014 el déficit por cuenta corriente colectivo de los PMA aumentó hasta alcanzar los 49.400 millones de dólares, un nivel sin precedentes, un 40% más elevado que en 2013 y un 87% superior al registrado en 2012. Este aumento principalmente se originó en los PMA africanos y en Haití. El déficit del comercio de mercancías prácticamente se triplicó hasta alcanzar los 33.600 millones de dólares en 2014, ya que las importaciones aumentaron en 20.000 millones de dólares y las exportaciones se redujeron en 1.900 millones.

En todos los PMA en su conjunto, la formación bruta de capital fijo (FBCF) aumentó hasta el 26,3% del PIB en 2013. Esta cifra, no solo es superior al nivel de 2012 y la media del período 2002-2008, sino que también, y más importante aún, fue ligeramente superior al 25%, que es el nivel que se considera necesario para sostener el crecimiento a largo plazo. Sin embargo, en los PMA insulares la FBCF se recuperó parcialmente respecto a la ligera disminución acusada en 2012, y se mantuvo en el 20,3%, porcentaje que es muy inferior a ese umbral (aunque también muy superior a la media en el período 2002-2008). Por lo general las tasas de ahorro permanecieron estables en el 19% del PIB, pues su reducción en los PMA africanos y en Haití se vio compensada por los aumentos registrados en los PMA asiáticos e insulares. La disminución de la tasa de inversión propició un déficit de

recursos del 7,2% del PIB, lo que significa la continuidad de la dependencia de recursos externos.

El déficit de recursos externos se financió con cargo a un conjunto de fuentes oficiales (en su mayor parte asistencia oficial para el desarrollo (AOD)) y fuentes privadas (principalmente remesas de emigrantes e inversión extranjera directa (IED)). Las entradas en concepto de AOD aumentaron en un 2%, hasta alcanzar los 44.200 millones de dólares en 2013, lo que representa el 93% del total de los flujos de capitales oficiales, pero se estima que las corrientes de AOD de carácter bilateral se redujeron en un 16% en términos reales en 2014. Los flujos de remesas crecieron un 7,1%, hasta alcanzar los 35.800 millones de dólares en 2014 y, aumentaron, en los tres subgrupos geográficos. Los flujos de IED crecieron un 4,1%, hasta alcanzar los 23.200 millones de dólares. Si bien los flujos de IED hacia los PMA africanos y Haití se incrementaron en 1.000 millones de dólares, recuperando la mitad de la reducción experimentada en 2013, los flujos hacia los PMA asiáticos acusaron un descenso marginal y las entradas en los PMA insulares se contrajeron en otro 31% y bajaron hasta alcanzar un nivel inferior a un quinto del nivel alcanzado en 2010.

Se prevé que la desaceleración de las economías en desarrollo prosiga en 2015, en parte como reflejo de las nuevas caídas de los precios de los productos básicos, aunque se espera una mejoría del desempeño económico de los países desarrollados. Ante este telón de fondo, se prevé que el crecimiento de los PMA en su conjunto sea del 5,2% en 2015, lo que supone una continuación de la desaceleración gradual iniciada en 2012, aunque se trata de una tasa que sigue siendo superior a la proyectada para los países en desarrollo en su conjunto (4,4%).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el imperativo del desarrollo rural

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un cambio de paradigma en la agenda del desarrollo, al establecer, por primera vez, un conjunto de objetivos universales convenidos colectivamente para un proceso

mundial de desarrollo incluyente y sostenible. También refleja un cambio notable en cuanto a los objetivos ambicionados, lo que implica un enfoque nuevo y diferente del desarrollo y las políticas de desarrollo, especialmente en los países menos adelantados.

Con arreglo al vigente marco de derechos humanos la responsabilidad de la “realización progresiva” de los derechos económicos y sociales recae en los gobiernos nacionales —que se supone que deben actuar dentro de los límites de los medios de que disponen—, aunque inscrita en una dimensión internacional. En cambio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan dos cambios fundamentales con respecto al marco vigente. Suponen una aceptación por el conjunto de la comunidad mundial de la responsabilidad colectiva en el logro de los derechos económicos y sociales de toda la población mundial. También se fija un plazo para la realización de esos derechos (2030). Estos dos cambios son mutuamente interdependientes: la responsabilidad colectiva constituye un medio de superar las limitaciones en términos de recursos nacionales dentro del calendario establecido.

El carácter absoluto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —eliminar las carencias del desarrollo humano y no solo reducirlas— tiene unas consecuencias de importancia capital. En primer lugar, se requiere una enorme aceleración del ritmo de los avances: las últimas estimaciones indican que el “nivel mínimo mundial de consumo” (en principio, el consumo *per capita* del hogar más pobre del mundo) lleva estancado entre 20 y 30 años, pero deberá duplicarse en los próximos 15 años si se pretende eliminar la pobreza. En segundo lugar, supone un cambio fundamental del foco de interés, al desplazarlo hacia esferas con mayores necesidades. De hecho, se trata de los PMA, porque es donde la pobreza es sistemáticamente más elevada, donde se reduce más lentamente y donde los obstáculos son mayores. Los PMA son, sencillamente, el campo donde se ganará o se perderá la batalla de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Dado que la mayoría de la población de los PMA vive y trabaja en zonas rurales, el desarrollo de estas zonas es el principal factor que impulsa la reducción de la pobreza y será esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en esos países; sin embargo, no significa que haya que pasar por alto el desarrollo urbano. Es evidente que el desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza requieren de ambos e, incluso, en el caso de las economías rurales, la relación con las zonas urbanas es un aspecto fundamental. Muchos hogares de zonas rurales dependen de los mercados urbanos o de las remesas de los migrantes urbanos. Del mismo modo, la migración de las zonas rurales a las urbanas es importante para las economías

urbanas y su aspecto más positivo es que suministra mano de obra urbana para el desarrollo industrial; el más negativo es que —cuando es resultado del mal funcionamiento de las economías rurales— esa migración alimenta una urbanización insostenible, propicia el aumento de la pobreza urbana y agudiza las tensiones en la infraestructura social.

Ahora bien, el potencial de las zonas urbanas para impulsar el crecimiento no es ilimitado. Hay límites en la rapidez con que las ciudades pueden crecer de manera sostenible; el nivel máximo de empleo del sector manufacturero (es decir, la contribución máxima de este sector al empleo total durante el proceso de transformación estructural) ha ido disminuyendo, incluso en la mayoría de los países en desarrollo que mayor éxito han tenido. Además, las industrias extractivas generan poco empleo. Las economías nacionales dependen más que nunca de un proceso equilibrado de desarrollo rural y urbano, que permita una convergencia al alza de los niveles de ingresos mínimos en las zonas rurales y urbanas y un proceso de migración de las zonas rurales a las urbanas por propia iniciativa de las personas y no empujadas por la necesidad.

Las zonas rurales de los PMA presentan una gran diversidad. Una dimensión clave de esta diversidad es la proximidad a las zonas urbanas (y el tamaño, el carácter y las conexiones del núcleo urbano o ciudad más cercana), que es uno de los principales factores que determinan las oportunidades y las posibilidades que favorecen el desarrollo rural. Si bien las zonas periurbanas tienen un buen acceso a los mercados urbanos y las zonas intermedias tienen cierto grado de acceso, en el caso de las zonas alejadas y aisladas es más limitado, sobre todo en los PMA que tienen una infraestructura de transporte poco desarrollada. Con la mejora de la infraestructura —un imperativo si se pretende lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible— se produce una apertura económica progresiva de las zonas rurales más aisladas, por lo que es crucial para favorecer el desarrollo rural, velar por que sus economías estén preparadas para resistir a las conmociones y aprovechar las oportunidades que conlleva esa apertura.

El desarrollo rural reviste una importancia especial en los PMA. En primer lugar, más de las dos terceras partes de su población total vive en zonas rurales y esa proporción es inferior al 50% solamente en seis PMA. No está previsto que esta tónica se modifique sustancialmente antes de 2030: el crecimiento de la población rural seguirá siendo mucho más rápido y el porcentaje de la población rural seguirá siendo mucho mayor que en otros países en desarrollo en todo el período previsto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).

En segundo lugar, la agricultura desempeña una función esencial en las economías de los PMA, al representar el 60% del empleo total y el 25% del valor añadido. También representa una fuente importante de los ingresos de la exportación, excepto en el caso de los PMA especializados en la exportación de combustibles y productos manufacturados y de otros PMA especializados en la exportación de minerales. Los alimentos representan el 18% de las importaciones y el déficit comercial, en el caso de los productos alimenticios de los PMA en su conjunto, se ha ampliado espectacularmente al pasar de 2.000 millones de dólares en el período 1995-1997 a 21.800 millones de dólares en 2011-2013, debido en gran medida a los crecientes déficits en las exportaciones de manufacturas y combustibles.

En tercer lugar, las insuficiencias de desarrollo humano son mucho mayores en las zonas rurales que en las urbanas. La proporción de personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en las zonas rurales es, por lo general, el doble aproximadamente que en las zonas urbanas y la media del déficit de ingresos en relación con el umbral de pobreza es un 20% mayor. La dificultad de eliminar la pobreza en las zonas rurales se acentuará por el rápido crecimiento de la mano de obra rural en la mayor parte de los PMA en los próximos 15 años. La agricultura desempeña una función especialmente importante, a la vez como principal fuerza impulsora de la reducción de la pobreza en el plano nacional y como fuente de alimentos básicos y no básicos.

Por lo general, la población rural de los PMA tiene una probabilidad 50% mayor que los habitantes de las zonas urbanas de no tener acceso a servicios de saneamiento o de cursar estudios secundarios, el doble de probabilidades de no tener acceso a electricidad o de cursar estudios primarios y una probabilidad cuatro veces mayor de no tener acceso a un agua salubre. El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible significaría que un 45% más de niños de las zonas rurales podrían cursar estudios de enseñanza primaria y cuatro veces más en la enseñanza secundaria. También significaría que el 70% de la población rural tendría acceso a un mejor abastecimiento de agua, un 250% más de personas a servicios de saneamiento y diez veces más al suministro eléctrico. A tal fin, sería preciso un salto cuántico en relación con la inversión en infraestructuras en las zonas rurales de los PMA; multiplicar por dos el incremento de acceso al agua registrado en el ejercicio 2011-2012, y por cuatro el acceso a la electricidad y por seis al saneamiento.

La transformación estructural será fundamental para eliminar la pobreza rural; aunque serán necesarias transferencias de ingresos para atender a los últimos y escasos hogares pobres, la propia escala de la pobreza en

la mayoría de los PMA y las dificultades logísticas hacen que no puedan ser el principal factor impulsor de la reducción de la pobreza. Será preciso que aumenten los ingresos generados por la actividad económica y, para que sea sostenible económicamente, el aumento de los ingresos debe ir acompañado de un incremento comparable de la productividad. Para ello, será necesario tanto aumentar la productividad en todos los sectores como transferir recursos productivos desde los sectores y actividades con menor productividad a los más productivos.

La eliminación sostenible de la pobreza en los PMA exige un tipo particular de **transformación estructural orientada a combatir la pobreza**. Simultáneamente se debe:

- Aumentar el nivel general de la productividad del trabajo como base de un proceso de desarrollo sostenido;
- Proporcionar a toda la fuerza de trabajo oportunidades económicas productivas;
- Mejorar los niveles más bajos de productividad de la fuerza de trabajo hasta un nivel suficiente que permita generar ingresos por encima del umbral de pobreza, incluso en el caso de los hogares con las tasas de dependencia más elevadas, y
- Asegurar que esos aumentos de productividad se materialicen plenamente en unos mayores ingresos de los hogares.

En el mejor de los casos, también debería procurarse un aumento suficiente de la base impositiva que permita obtener ingresos públicos para sufragar los costos recurrentes que ocasiona la prestación de servicios sociales necesarios para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los costos relacionados con una gobernanza y una política económica y social efectiva, sin que la carga tributaria hunda los ingresos de los hogares más pobres por debajo del umbral de pobreza.

Además de modificar los objetivos de las estrategias de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible —suponiendo que vengán acompañados, al menos en parte, de medidas adecuadas, tanto en el plano nacional como internacional— marcan un cambio fundamental del contexto en los que serán operacionales, especialmente en las zonas rurales. El aumento considerable de las inversiones en infraestructuras que conllevan los Objetivos de Desarrollo Sostenible influirá de manera importante en la disponibilidad de

infraestructuras y factores esenciales para la producción. Si esa inversión se basa en métodos de construcción y mantenimiento basados en la mano de obra y en la adquisición a los proveedores locales de los insumos necesarios para las obras públicas, también cabe esperar que propicie un aumento considerable de la demanda de mano de obra y de los insumos (por ejemplo, los materiales de construcción) y los servicios locales. La reducción rápida de la pobreza acelerará el crecimiento de la demanda de los bienes que adquieren los hogares pobres cuando aumentan sus ingresos, en particular la demanda de alimentos básicos y de mayor valor (hortalizas, aceites vegetales, frutas, carne y pescado), así como de los enseres domésticos y servicios básicos.

El logro de la transformación económica rural y, por consiguiente, la eliminación permanente de la pobreza obliga a adoptar estrategias de desarrollo para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece “el mundo posterior a 2015”.

En este sentido, la clave es el aprovechamiento de las sinergias entre la modernización de la agricultura y la diversificación de la economía rural mediante el desarrollo de una economía rural no agrícola. El crecimiento de la agricultura genera una demanda de bienes y servicios del sector no agrícola y los ingresos generados por el desarrollo del sector no agrícola crean una demanda de más alimentos y de mayor valor. Esto surte un efecto multiplicador en la economía local (por lo general, de una escala de 1,6 a 1,8 en Asia y de 1,3 a 1,5 en el África Subsahariana). A su vez, el aumento de los ingresos en cada uno de los sectores libera recursos para la inversión —que es esencial en un contexto donde no fluye el crédito o su coste es inasequible— y la economía no agrícola puede crear oportunidades generadoras de ingresos para los trabajadores rurales cuando decae el empleo debido al incremento de la productividad en la agricultura. El desarrollo de la transformación de productos agrícolas también puede propiciar un aumento de los ingresos agrícolas al ampliar las posibilidades de comercialización de los productos y de generación de ingresos no agrícolas.

Es necesario abandonar un proceso de transformación impulsado por factores de “empuje” —la necesidad vital de mantener un nivel de consumo mínimamente suficiente— por otro impulsado por el “arrastre” que tienen las oportunidades nuevas y económicamente interesantes que brindan las actividades no agrícolas. Los factores de empuje dan lugar a una proliferación de proveedores en actividades con pocas barreras de entrada (por ejemplo, con mínima necesidad de capital, educación o capacitación técnica), que por lo general también se caracterizan por unos ingresos y una productividad bajos, lo que provoca un exceso de oferta que reduce aún más los ingresos. Un buen desarrollo rural reduce simultáneamente las presiones de “empuje”,

al aumentar los ingresos agrícolas al tiempo que brinda más oportunidades de generar ingresos con actividades productivas no agrícolas mediante la creación de empresas viables en sectores no agrícolas.

Productividad agrícola: evolución, determinantes y efectos

La productividad agrícola es fundamental tanto para el bienestar de la población de los PMA como para la transformación estructural de sus economías, al desempeñar un papel esencial en la transformación económica y el desarrollo, así como en el fortalecimiento de la economía rural no agrícola. El aumento de la productividad agrícola suele propiciar una reducción de los precios de los alimentos y con ello un aumento de los salarios reales en las zonas tanto rurales como urbanas; impide que la relación de intercambio adquiera un carácter perjudicial para las actividades urbanas (un posible obstáculo a la transformación estructural), y mejora la seguridad alimentaria al incrementar y estabilizar los suministros de alimentos.

En todo proceso arquetípico de transformación estructural la mejora de la productividad agrícola libera mano de obra y capital, factores que pueden emplearse en otros sectores (en principio más productivos) y simultáneamente genera excedentes agrícolas que crean una demanda interna de bienes y servicios industriales, impulsando con ello el crecimiento de la oferta de este tipo de bienes y servicios. Así pues, propicia un aumento de la productividad en otros sectores y con ello acelera el proceso de desarrollo.

La productividad de los trabajadores agrícolas de los PMA es mucho menor que la de los otros países en desarrollo y los países desarrollados, y su crecimiento ha sido más lento, lo que ha dado lugar a un creciente desfase internacional de la productividad del trabajo. Desde 1991 en los países menos adelantados el valor añadido de los productos agrícolas por trabajador ha crecido en un 2,2% anual, en comparación con el 4,2% en los otros países en desarrollo y el 3,9% en los países desarrollados. Entre 2011 y 2013, la productividad del trabajo en la agricultura de los PMA fue el 19% de la de otros países en desarrollo y el 1,8% de la productividad de los países desarrollados, lo que supone un desfase mucho mayor que en los sectores de la industria o los servicios. Dado que en los PMA la fuerza de trabajo se concentra en la agricultura, este mayor desfase en la productividad es la

principal causa de la divergencia de ingresos que existe entre los PMA y otros grupos de países.

En los PMA africanos y en Haití, la productividad del trabajo en la agricultura se redujo en los años ochenta y noventa del siglo pasado y desde 2000 su mejora ha sido relativamente lenta (ligeramente superior al 1% anual). En gran parte es consecuencia de la disminución y posterior estancamiento del gasto en investigación y desarrollo (I+D) agrícola, así como de las políticas (por ejemplo, el tipo de cambio y las políticas comerciales) que discriminan a la agricultura. En cambio, en los PMA asiáticos el repunte de la productividad tuvo lugar antes, esto es, a principios del decenio de 1990, y desde el año 2000 ha aumentado de forma contundente (un 3,5% anual) y a un ritmo más rápido que el promedio de todos los demás países en desarrollo. Los resultados positivos se deben al impulso que ha supuesto la mayor inversión en I+D y unas políticas más favorables. En el último decenio, la productividad del trabajo en la agricultura de los PMA asiáticos ha superado a la de los PMA tanto africanos como insulares.

La producción por trabajador puede desglosarse en productividad (rendimiento) de la tierra y el cociente entre la superficie de tierra y la cantidad de factor trabajo. El aumento de los rendimientos ha sido más acentuado que el de la productividad del trabajo en los países menos adelantados, pero ha sido muy inferior al fuerte crecimiento experimentado en los otros países en desarrollo desde 1980, ya que representó el 38% de la media de estos últimos países en el período 2010-2012. Entre los PMA, los rendimientos han crecido más vigorosamente en Asia, al duplicarse con creces desde 1980 y alcanzar actualmente un nivel superior en un 17% al de los otros países en desarrollo. En los PMA africanos y en Haití, los resultados fueron menos elevados y más desiguales según el país. Fueron especialmente flojos en el decenio de 1990, pero han repuntado algo desde principios de este siglo.

El aumento de la producción agrícola en los PMA desde 1980 en parte es consecuencia de la ampliación de la superficie cultivada, en particular en los PMA africanos y en Haití, así como en los PMA insulares, mientras que en el caso de los PMA asiáticos la ampliación ha sido más limitada y similar a la de los otros países en desarrollo de ese continente. Los cocientes más bajos entre la superficie de tierra y el factor trabajo se registran, por lo general, en los PMA asiáticos, pero donde se están reduciendo de manera más acusada es en los PMA africanos y en Haití.

Esta evolución ha tenido repercusiones negativas en el bienestar de la población y han frenado el ritmo de la reducción de la pobreza.

El crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en el conjunto de los PMA históricamente también ha sido muy inferior al de otros grupos de países y llegó a estancarse entre 1960 y 1980, aunque aumentó en el último decenio del siglo pasado y se ha acelerado ligeramente desde 2000. Desde ese año los resultados de los PMA asiáticos han venido superando a los de todos los otros principales grupos de países. En cambio, en los PMA de África y en Haití, la PTF en la agricultura experimentó un considerable estancamiento desde 1960 hasta 2000 y desde entonces su crecimiento ha sido más lento que en otros grupos de países. En los PMA insulares, la PTF ha crecido muy lentamente desde 1960.

La productividad del trabajo y los rendimientos agrícolas han aumentado mucho más en los sectores exportadores de manufacturas y exportadores mixtos, lo que indica que la transformación estructural y la diversificación económica generalmente van asociadas con mejoras importantes de la productividad agrícola. Ello confirma el vínculo entre el progreso agrícola y el desarrollo económico en general, así como el reforzamiento mutuo entre el desarrollo de la agricultura y el de otros sectores productivos.

Los principales factores que impulsan (o limitan) el crecimiento de la productividad en el sector agrícola de los PMA son la cantidad de los insumos; la tecnología, el capital humano y la calidad de los insumos; la inversión y las políticas públicas; las condiciones agroecológicas y el cambio climático, así como la diversificación rural.

La **cantidad de los insumos** (tierra, trabajo, insumos materiales y capital físico) empleados es especialmente importante en los países que se encuentran en las primeras etapas de su desarrollo agrícola. La agricultura de los PMA se caracteriza en general por un empleo muy intenso de mano de obra, su carácter extensivo en el aprovechamiento de las tierras, así como por el uso reducido de otros insumos, lo que es reflejo de un bajo nivel de ingresos, la insuficiencia del abastecimiento de agua y la escasez de divisas. En general, el consumo de fertilizantes sintéticos por hectárea en los PMA representa tan solo el 10% del nivel de los otros países en desarrollo y el 15% del de los países desarrollados. La mecanización y el regadío son también reducidos, excepto en los PMA asiáticos, donde el empleo de fertilizantes y maquinaria también es mayor.

La **tecnología** afecta a la adaptación de las variedades vegetales y animales a las condiciones agroecológicas locales, la calidad de los insumos o la elección de las técnicas de cultivo y de cría de ganado, así como a los rendimientos varietales. Si bien la inversión pública en I+D agrícola propicia

unas tasas de rentabilidad elevadas, en los PMA la voluntad política de llevar adelante actividades de este tipo ha sido más bien escasa, lo que ha dado lugar a que el gasto público sea limitado y volátil. En los PMA africanos la diversidad de sistemas agrícolas es mucho mayor que en los PMA asiáticos, lo que supone una dificultad adicional para poder llevar a cabo actividades de I+D que sean adecuadas para sus singulares condiciones agroecológicas.

Dado que la difusión de innovaciones entre los productores ni es automática ni rápida, los **servicios de extensión agraria** son un vínculo esencial entre las innovaciones generadas por la I+D y su adopción por las explotaciones agrícolas. La pobreza representa otro obstáculo más en la adopción de nuevas tecnologías agrícolas, especialmente en los PMA.

El **capital humano** desempeña un papel importante en la adopción de tecnologías, pues afecta al uso que hacen los agricultores de los insumos y de su combinación. La educación contribuye a la adquisición y asimilación de información, así como al aprendizaje, el dominio y la aplicación de las tecnologías.

Cada vez son más los que reconocen la importancia de las **políticas públicas** para mejorar la productividad agrícola mediante el gasto en I+D, los servicios de extensión y educación, la inversión en infraestructura “material” (física), la infraestructura “inmaterial” (institucional) y medidas sectoriales. La inversión pública en las infraestructuras material e inmaterial es condición necesaria para la inversión privada en la agricultura mientras que las limitaciones al desarrollo del mercado financiero pueden ser un obstáculo muy importante.

A largo plazo, la productividad de las tierras se reduce por la insuficiencia de inversión en su mejora como consecuencia del bajo nivel de los ingresos y el escaso desarrollo de los mercados financieros, dando lugar a un empeoramiento gradual de su calidad. Se prevé que el **cambio climático** agudice este proceso, lo que provocaría que se cumpliera la previsión de una reducción del 18% de las cosechas de cereales en los países de bajo nivel de ingresos entre 2000 y 2050. Los consiguientes cambios en el total de la producción agrícola en los PMA van desde el +5% al -40% y sus efectos son mucho más intensos en los PMA africanos que en los asiáticos. Esta circunstancia probablemente reducirá la productividad del trabajo.

La **diversificación de las zonas rurales** es también un factor fundamental de impulso y facilitación del crecimiento de la productividad y de la modernización agrícola. El aumento de los ingresos generados por actividades rurales no agrícolas supone una fuente adicional para financiar las inversiones agrícolas y

la modernización tecnológica y potenciar la demanda de productos agrícolas; además el desarrollo de actividades rurales no agrícolas incrementa la oferta de insumos y servicios fundamentales para la agricultura. La mejora de la coordinación vertical es fundamental para que llegue puntualmente a los agricultores un flujo de insumos que les permita mejorar su productividad y para que la agroindustria pueda disponer de materias primas agrícolas de calidad.

La transformación estructural de las zonas rurales y la eliminación sostenible de la pobreza

Si bien la principal fuente de ingresos de los hogares de las zonas rurales es la agricultura, la mayoría de ellos realizan diversas actividades económicas. Las motivaciones son muy distintas según los hogares. Los hogares con mayores recursos suelen ser “emprendedores por vocación” a la búsqueda siempre de oportunidades para aumentar sus ingresos. Las familias más pobres, por lo general, suelen ser emprendedores “por necesidad”, que se ven forzados a buscar ingresos adicionales por la necesidad de mantener un nivel mínimo de consumo, o que con la diversificación de sus ingresos pretenden protegerse por sí mismos contra los elevados niveles de riesgo que entraña la agricultura.

La demanda de mano de obra agrícola suele limitarse a trabajos estacionales o eventuales y los salarios en el sector son bajos, lo que es reflejo del exceso de oferta de trabajo debido a las presiones de “empuje”. Así pues, los ingresos generados por las actividades no agrícolas en las zonas rurales por lo general superan los ingresos procedentes del trabajo agrícola asalariado. Asimismo, los ingresos no agrícolas por lo general son superiores a las remesas de los migrantes (con algunas excepciones, como Lesotho), contrariamente a la doctrina convencional. Habida cuenta de las limitaciones en relación con otras fuentes de ingresos, las actividades no agrícolas constituyen un elemento fundamental de las estrategias de los hogares para diversificar sus ingresos. En el sector agrícola, los ingresos en concepto de salarios pueden ser tan importantes como los ingresos obtenidos por el trabajo por cuenta propia en el caso de los PMA africanos, y aún más en algunos PMA asiáticos.

Dadas las limitaciones de la producción de subsistencia y el empleo agrícola asalariado, la principal vía para salir de la pobreza pasa por algún tipo de combinación de actividades agrícolas a pequeña escala orientadas al mercado, actividades no agrícolas y la emigración de las zonas rurales.

La distancia a las zonas urbanas influye de manera fundamental en las oportunidades para llevar a cabo actividades no agrícolas, por lo que el desarrollo de una economía rural no agrícola ha solido concentrarse alrededor de las ciudades y grandes urbes. Las oportunidades de empleo y los salarios en las actividades no agrícolas son mayores en las zonas periurbanas, mientras que la lejanía de los mercados urbanos es una desventaja para los productores de las zonas rurales más distantes, pues están obligados a competir con los productores de las zonas periurbanas, que tienen ventajas en lo que se refiere a plazos y costos de entrega, así como, por lo general, un mejor acceso a los servicios y la infraestructura.

Por consiguiente, se plantea una contradicción fundamental entre necesidad y oportunidad, tanto en la economía general como en los hogares. Son las zonas y las familias más desfavorecidas las que tienen mayor necesidad de diversificación económica (ya que tienen el peor acceso a los mercados agrícolas e ingresos más bajos y deben soportar los mayores riesgos); sin embargo, también son los que tienen menos oportunidades y enfrentan los mayores obstáculos para aprovecharlas (debido a las limitaciones en recursos financieros y humanos, infraestructuras, acceso a los insumos y capacidad de soportar riesgos). Superar esta contradicción y posibilitar que quienes tienen más necesidad de diversificación económica tengan también los medios para lograrla será fundamental para la transformación estructural de las zonas rurales y la eliminación sostenible de la pobreza.

Dado que los datos sobre las actividades no agrícolas en los PMA (y también en los otros países en desarrollo) son muy escasos, en el presente informe se presentan nuevas estimaciones basadas en datos brutos correspondientes a nueve PMA —cinco de África y cuatro de Asia. Estos confirman las tendencias generales descritas anteriormente, al tiempo que ponen de relieve las distintas formas de diversificación rural y desarrollo de una economía rural no agrícola adoptadas por los diferentes PMA. De estos nueve países, donde el desarrollo de una economía rural no agrícola se encuentra en una fase muy avanzada es en Bangladesh y Nepal (47% a 49% del empleo rural) y donde menos en Etiopía y la República Unida de Tanzania (11% a 12%). Sin embargo, esos nuevos datos contradicen la opinión generalizada de que existe una dicotomía simple (África-Asia): la importancia de la economía rural no agrícola en los ingresos rurales y el empleo es muy similar en los otros

cinco países, que pertenecen a ambas regiones (Malawi, Rwanda, Zambia, Myanmar y el Yemen, donde el empleo rural en la economía rural no agrícola se sitúa entre el 20% y el 28%).

Una evaluación más exhaustiva de los casos de Bangladesh, Malawi y Nepal pone de manifiesto las diferencias en la composición sectorial de las actividades no agrícolas, siendo las manufacturas, los servicios y la construcción, por este orden, los subsectores más grandes. Sin embargo, las manufacturas y los servicios son importantes en los tres casos, ya que cada uno de ellos representa entre el 22% y el 42% del total de ingresos generados por la economía rural no agrícola en todos esos países. También hay diferencias considerables entre esos países en lo que respecta al rol de la mujer y la juventud en la economía rural. Si bien los que tienen actividades no agrícolas sistemáticamente tienen un mayor nivel educativo que los agrarios, el país con el nivel educativo más elevado es el que tiene un nivel más bajo de actividad no agrícola (Malawi). Ello indica que la educación por sí sola es insuficiente para impulsar la diversificación de la economía rural.

La gran mayoría de los PMA de todas las categorías siguen permaneciendo en la primera fase de transformación de la economía rural, en la que las actividades rurales no agrícolas se focalizan principalmente en la agricultura (aunque suelen estar divididas bastante equitativamente entre el comercio, las manufacturas y otros servicios) y tienen sobre todo carácter informal. Sin embargo, si se toman las categorías de países de base agraria y de países en fase de transformación que utiliza el Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008* para representar la estructura económica de ciertos países, se puede observar que un pequeño grupo de PMA de África y Asia —Angola, Bangladesh, Senegal y Uganda— se encuentran en la segunda etapa de la transformación del sector no agrícola rural. En esta etapa, los vínculos entre zonas urbanas y rurales adquieren una mayor importancia y las actividades no agrícolas son más variadas, al abarcar también actividades como el turismo, la minería y los servicios, así como la agroindustria en las zonas de explotación comercial. En las zonas rurales la producción a pequeña escala e intensa en mano de obra a menudo coexiste con empresas relativamente intensas en capital que fabrican productos similares en ciudades de tamaño mediano.

Los agricultores de las zonas con un buen potencial agrícola y con acceso a los mercados tienen relativamente más oportunidades para modernizarse cuando producen más productos de mayor valor para el mercado interno y los mercados de exportación regionales y de mayor envergadura. Las normativas sobre productos y las barreras no arancelarias pueden ser un

obstáculo importante a la exportación; la gestión de la calidad es cada vez más importante, pero la capacidad de aplicación y control de las normas en los PMA suele ser limitada. Sin embargo, el bajo nivel del comercio intrarregional en los PMA africanos indica que hay buenas perspectivas para las exportaciones regionales.

Las actividades no agrícolas pueden impulsar la modernización de la agricultura al proporcionar recursos para la inversión y prestar servicios tanto en la producción como en la transformación y distribución de productos agrícolas, en particular en el caso de los cultivos de mayor valor. Los ingresos de la economía rural no agrícola, por lo general, son la principal fuente de fondos para la inversión, especialmente en los PMA africanos, y a veces también se utilizan como garantía.

Las actividades de la economía rural no agrícola de producción de insumos agrícolas pueden afectar a la elección de los cultivos y las tecnologías al mejorar el acceso a los suministros de insumos y al adaptarlos a las necesidades de los agricultores locales; otras, como la transformación de productos agrícolas, pueden proporcionar salidas comerciales adicionales o más favorables y aumentar la rentabilidad mediante, por ejemplo, distintas modalidades de agricultura contractual y su integración en cadenas de valor. Los servicios de transporte y la comercialización facilitan ambas posibilidades. Sin embargo, del mismo modo que la economía rural no agrícola puede contribuir sustancialmente a la modernización de la agricultura, el subdesarrollo o el desarrollo insuficiente del sector rural no agrícola pueden frenar el desarrollo agrícola.

Si bien los gobiernos y los donantes prestan mucha atención a las necesidades de la oferta del desarrollo de la economía rural no agrícola, a menudo se descuida el lado de la demanda, que es igualmente importante. Las principales fuentes de demanda de una economía rural no agrícola son los mercados urbanos colindantes (esto es, las zonas periurbanas), los mercados rurales locales y las exportaciones (principalmente en el caso de la transformación de productos agrícolas y el turismo en algunas zonas). La demanda interna desempeña un papel crucial, tanto en la modernización de la agricultura como en el desarrollo de una economía rural no agrícola. Algunos motores del crecimiento, como los mercados urbanos, la agricultura orientada al mercado y los corredores logísticos y de transporte, pueden suponer, por consiguiente, un impulso considerable, como también pueden serlo los proyectos “implantados” basados en recursos naturales, como los proyectos de minería y silvicultura (aunque estos suelen funcionar como enclaves y tienen pocos vínculos con la economía local).

Más allá del ámbito geográfico de esos motores del crecimiento, las remesas de los migrantes también pueden impulsarlo, aunque a menudo se concentren en un reducido número de hogares, lo que limita sus efectos. En las economías locales relativamente cerradas, la demanda local en la economía rural puede actuar como un motor (de potencia algo menor), pues la demanda adicional de productos agrícolas y las actividades rurales no agrícolas asociadas con el aumento de ingresos generan efectos multiplicadores, cuya escala en varios PMA se estima entre un 1,3 y un 2,0.

La clave de la transformación estructural rural reside en hacer que los productores rurales sean capaces de responder de forma efectiva a los cambios de la demanda a medida que progresa el desarrollo y aumentan los ingresos. A tal efecto, es preciso dejar de concentrarse solo en la mejora de la productividad agrícola y prestar una mayor atención a las actividades rurales no agrícolas y al incremento de la producción de productos agrícolas de mayor valor.

Los aumentos de los ingresos se reflejan en incrementos no proporcionales del gasto en artículos no alimentarios de mayor valor y alimentos transformados, generándose con ello más oportunidades tanto para la modernización agrícola como para el desarrollo de la transformación de productos agrícolas. Los recientes datos empíricos recogidos en algunos PMA de África Meridional y Oriental, así como en Asia Meridional, indican una fuerte demanda de productos no alimenticios y de alimentos transformados no básicos, lo que pone de manifiesto el considerable potencial que tiene el crecimiento de la demanda local para impulsar la modernización agrícola y el desarrollo de la economía rural no agrícola.

La densidad y la calidad de la infraestructura son cruciales —para acceder a los mercados de productos e insumos, reducir los costos de transacción y, por consiguiente, garantizar una respuesta efectiva de la oferta— y van acompañadas de una mayor inversión agrícola y no agrícola y de un aumento de los ingresos generados por las actividades rurales no agrícolas, especialmente en las zonas agroclimáticas más favorables. Estos dos aspectos se refieren tanto a la infraestructura inmaterial (por ejemplo, mercados, redes de comunicación, servicios de educación y de salud, sistemas financieros y de pago y sistemas de información sobre el mercado) como a la material (por ejemplo, redes de suministro de electricidad y abastecimiento de agua, instalaciones de almacenamiento y redes viales). La infraestructura es extremadamente limitada en la mayoría de las zonas rurales de los PMA, especialmente fuera de las zonas periurbanas.

La electrificación es un elemento crucial de la inversión en infraestructura rural, pues tiene efectos potencialmente transformadores; además, las tecnologías de energías renovables ahora ya permitirían superar algunos de los principales frenos a la electrificación rural. La mejora del acceso a la educación y la mejora de su calidad a largo plazo también pueden surtir efectos muy importantes en el desarrollo de la economía rural no agrícola.

La infraestructura de transporte desempeña un papel fundamental, por lo que la mejora de la conectividad será indispensable para la eliminación de la pobreza en las zonas rurales. Sin embargo, no se trata de un proceso automático, ya que la apertura asociada al fortalecimiento de las conexiones de transporte es una espada de doble filo, pues, por una parte, expone a los productores locales a la competencia de productos de las zonas urbanas y los importados sin que puedan estar en buenas condiciones para resistir su empuje, y, por otra, les permite tener un acceso cada vez mayor a los insumos y los mercados. Los principales retos en el contexto posterior a 2015 serán: crear las condiciones propicias para que los productores de las zonas rurales puedan competir eficazmente en un mercado local cada vez más abierto; reconocer las actividades nuevas y rentables y emprenderlas con éxito, y aprovechar las economías de escala y perfeccionar las técnicas de comercialización necesarias para competir en los mercados de otros lugares.

La construcción de infraestructura rural también puede desempeñar secundariamente un papel muy importante en el desarrollo rural, gracias a los empleos creados al utilizar métodos de construcción y mantenimiento basados en la mano de obra y a las oportunidades de desarrollo de una economía rural no agrícola derivadas de las adquisiciones de bienes o servicios de proveedores locales. Además de la posibilidad de reducir costos, podría contribuir de manera considerable, aunque temporal, a disminuir el déficit de demanda que limita el desarrollo de una economía rural no agrícola.

El papel fundamental de la proximidad a una zona urbana en el desarrollo de las zonas rurales y su apertura a mercados de mayor envergadura mediante la mejora de la infraestructura de transporte pone de relieve la importancia de adoptar un enfoque diferenciado para las zonas periurbanas, las zonas intermedias y las zonas alejadas y aisladas, que se ajuste a sus respectivas ventajas comparativas. La ventaja comparativa de las zonas periurbanas radica principalmente en el abastecimiento de los mercados urbanos, en particular en alimentos transformados y de mayor valor, así como, por ejemplo, en la prestación de servicios de ocio y de transporte.

En las zonas intermedias suele ser más importante la producción para la exportación, que brinda oportunidades para desarrollar actividades de modernización y transformación, así como para incrementar el valor de las exportaciones mediante una diferenciación de la producción (por ejemplo, la certificación de los productos de la agricultura orgánica). La diversificación de la producción agrícola introduciendo cultivos de mayor valor y la transformación de productos agrícolas para mejorar las posibilidades de comercialización de ese tipo de productos también podría brindar oportunidades válidas, al igual que la producción de biocombustibles y los cultivos para su producción. Entre otras opciones figuran la comercialización de productos artesanos, materiales de construcción (especialmente en el contexto posterior a 2015), y, si las condiciones locales son propicias, la minería, el turismo, la silvicultura o la pesca, entre otras actividades.

Las zonas alejadas y aisladas suelen estar orientadas principalmente hacia la producción de subsistencia, razón por la cual es condición necesaria para la transformación estructural incrementar la producción de alimentos básicos. La limitada conexión con mercados de más envergadura hace que la demanda local sea el principal motor del desarrollo, por lo que es recomendable focalizarse en el aumento gradual de la producción de alimentos de mayor valor, la ganadería y la elaboración artesanal de productos agrícolas. Si bien es probable que la demanda de “bienes Z” (artículos que no son alimentos y que por lo general son de una relativa baja calidad y se fabrican a pequeña escala utilizando métodos tradicionales e intensivos en mano de obra) también aumente con el tiempo, la viabilidad a largo plazo de ese tipo de producción es limitada. Los elevados costos del transporte y las posibilidades de que surja una importante demanda local a raíz de las sustanciales inversiones en infraestructura posteriores a 2015 indican la posibilidad de un mercado de materiales de construcción cuando hay existencias locales.

Las limitaciones por motivos de género de la transformación de la economía rural

Las mujeres representan la mitad de la fuerza de trabajo agrícola en los PMA y esta proporción ha aumentado progresivamente a lo largo del tiempo en cada uno de los tres subgrupos geográficos. Sin embargo, las mujeres rurales en los PMA siguen enfrentando múltiples condicionantes que limitan su potencial productivo. La doble carga que supone compaginar las actividades

productivas con la prestación de cuidados impone a las mujeres limitaciones de tiempo mayores que a los hombres, además de restringir su movilidad y el tiempo que pueden dedicar a mejorar sus competencias profesionales. A ello se suma una carga desproporcionada de trabajo agrícola no remunerado: aunque tradicionalmente se ha considerado que los cultivos para alimentación son “femeninos”, mientras que los comerciales son “masculinos”; la distinción se establece principalmente en relación con el control del producto de su venta, ya que las mujeres trabajan tanto como los hombres en los cultivos comerciales. Sin embargo, hay diferencias por motivos de género en la distribución de las tareas en la agricultura y la ganadería: mientras que los hombres generalmente son predominantes en el pastoreo, las mujeres suelen criar aves y otro tipo de ganado menor y ganado lechero.

También hay diferencias de género significativas en las actividades no agrícolas: las mujeres predominan en el pequeño comercio y el comercio minorista, y los hombres en el transporte y la construcción. La elaboración artesanal de productos agrícolas tradicionalmente suele ser una labor femenina, como también es femenino el empleo en la transformación industrial de productos agrícolas de alto valor. Sin embargo, aun cuando se trate de empleo asalariado, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de verse relegadas a trabajos a tiempo parcial, estacionales y mal remunerados. Las nuevas formas de organización pueden brindar nuevas oportunidades para las mujeres de las zonas rurales, aunque también plantean nuevos problemas.

Las mujeres enfrentan limitaciones particulares en el acceso a los recursos productivos. Existe un patrón sistemático de desigualdad en el acceso a la tierra en todos los PMA. Sin embargo, esta situación es resultado de prácticas socioculturales arraigadas en las prácticas y el derecho consuetudinarios y no en el derecho civil, lo que crea grandes problemas para hacer que los derechos enunciados en los instrumentos legislativos lo sean *de facto*. Las mujeres de las zonas rurales, en particular las que son cabeza de familia, también registran unas tasas de alfabetización más bajas y muchos menos años de estudios que sus homólogos masculinos.

Estas desventajas contribuyen a que su acceso al crédito, cuando hay, sea limitado, ya que es menos probable que las mujeres sean propietarias de tierras y puedan utilizarlas como garantía y que son menos las que están en condiciones de gestionar los trámites de solicitud. A ello se debe en parte la menor probabilidad de que las mujeres utilicen insumos como fertilizantes y semillas mejoradas y el hecho de que los beneficios de los programas de subvención de insumos suelen ser limitados, ya que se concibieron sin tener

en cuenta las cuestiones de género. Cuando las agricultoras utilizan insumos adquiridos, el efecto en la productividad también puede ser más limitado, lo que posiblemente es reflejo de los sesgos de género de los servicios de extensión agraria. Los hogares encabezados por mujeres suelen estar en desventaja por la escasez de mano de obra masculina y los condicionantes culturales que limitan su capacidad para contratar trabajadores que no sean familiares.

Estos factores propician que haya diferencias importantes entre las parcelas gestionadas por hombres y mujeres en términos de rendimientos, extensiones cosechadas y pérdidas de producción. Estos obstáculos basados en el género, a los que hay que sumar el resto de imperfecciones del mercado en las zonas rurales y las interacciones entre esos factores, disminuyen la productividad de la mujer y su potencial empresarial, lo que a su vez merma el dinamismo potencial de las economías rurales y ralentiza su transformación. A menos que se aborden esas limitaciones, seguirá siendo lenta la respuesta de la oferta a los incentivos destinados a incrementar la producción y los excedentes comercializados, pues la mitad de la fuerza laboral seguirá siendo incapaz de reaccionar de manera efectiva. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que si a nivel mundial se proporcionase a las mujeres el mismo acceso a los recursos productivos que a los hombres, podría aumentar el rendimiento de sus explotaciones agrícolas entre un 20% y un 30%, lo que incrementaría el total de la producción agrícola entre un 2,5% y un 4%.

Sin embargo, hay una diferencia importante entre las desigualdades de género establecidas directamente por las normas de género y las desigualdades que podrían denominarse contingentes —que surgen indirectamente de la interacción entre las consiguientes desventajas y las creadas por la pobreza. La doble carga que suponen los cuidados y el trabajo productivo, las prácticas discriminatorias en la propiedad de la tierra y la herencia, las diferencias en el acceso a la educación y la segregación por género en los mercados de trabajo, por ejemplo, son un resultado directo de estructuras y normas sociales estereotipadas desde el punto de vista del género; por ello es necesario abordar estos problemas de manera eficaz con medidas directas y específicas de género con el fin de corregir o compensar los sesgos de género de carácter estructural.

Sin embargo, a muchos hombres les afectan igualmente las consecuencias de esas desventajas —entre ellas, unos bajos ingresos, un ahorro y un patrimonio escaso y una falta de acceso a los insumos, los mercados y el crédito— y su productividad también se ve mermada por los mismos

motivos. Convendría abordar estas desventajas indirectas adoptando enfoques más integradores, aunque más sensibles a las diferencias de género, dirigidos tanto a mujeres como a hombres en igual situación de desventaja. Proporcionar apoyo a las mujeres mientras se excluye a hombres que se encuentran en una situación de desventaja similar, en particular en un contexto de culturas tradicionales sumamente patriarcales, podría provocar una situación de alienación, mermando potencialmente los esfuerzos a más largo plazo encaminados a hacer frente a las causas subyacentes de la desigualdad de género.

Políticas internas en favor de la transformación de la economía rural

En principio, los requisitos en última instancia para la eliminación de la pobreza son: 1) el trabajo digno para todos; 2) un salario mínimo suficiente para que los hogares dispongan de un ingreso superior al umbral de pobreza, y 3) redes de protección social. Sin embargo, se les considera más como un lugar de destino que una hoja de ruta. La eliminación de la pobreza, para ser viable y económicamente sostenible, exige una transformación estructural orientada a luchar contra la pobreza para garantizar que el nivel de productividad sea suficiente para mantener ese nivel de salarios y que las caídas de ingresos por debajo del umbral de pobreza sean limitadas y temporales. La transformación estructural de las economías rurales, que abarca también la modernización agrícola y la diversificación económica con la inclusión de actividades no agrícolas, constituye una parte fundamental de este proceso.

Las necesidades agrícolas varían considerablemente de un lugar a otro, pero los elementos fundamentales son los siguientes:

- El correcto dimensionamiento de las actividades agrícolas. En lugar de tratar de promover la agricultura a pequeña o gran escala, las políticas deben basarse en la superficie óptima de las parcelas en cada lugar a la vista de las condiciones agroecológicas y de otro tipo, así como de los posibles cultivos, y teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales.

- El aumento de la utilización de insumos adecuados a las condiciones locales para aumentar la productividad y los rendimientos agrícolas, manteniendo al mismo tiempo la intensidad de mano de obra y mejorando la sostenibilidad ambiental. Es posible lograrlo con la participación de los servicios de extensión y medidas encaminadas a fomentar la oferta local de esos insumos.
- La promoción de la oportuna adopción de las innovaciones y las nuevas tecnologías, especialmente por las mujeres y otros productores desfavorecidos, por ejemplo, mediante planes de subvención de insumos que contemplen paquetes de insumos para distintos sistemas agroecológicos y agrícolas, y de medidas para subsanar los problemas de escala en la oferta de insumos.
- Un mayor apoyo a las actividades de I+D y extensión. Este apoyo también debería contemplar medidas para garantizar que las actividades de I+D y de extensión satisfagan las necesidades de los pequeños agricultores y las agricultoras y las condiciones locales mediante la integración de las consideraciones de género en la labor de los servicios de extensión, el establecimiento de un proceso de comunicación bidireccional entre productores e institutos de I+D a través de los servicios de extensión y el nombramiento de asesores agrícolas locales y el apoyo a estos agentes.
- La diferenciación de los mercados mediante la certificación de la producción orgánica, del comercio justo y de la sostenibilidad como medio para aumentar el valor de las exportaciones agrícolas. El fomento de la capacidad de los productores y la facilitación por parte de las autoridades de la certificación pueden ayudar a evitar que esos regímenes se conviertan en barreras arancelarias *de facto*.

La modernización agrícola puede reducir las presiones que empujan hacia una diversificación de los ingresos de corte “supervivencialista”. Junto con el apoyo a los “empresarios por vocación” (y las nuevas oportunidades que brinda la electrificación de las zonas rurales), la diversificación puede ayudar a crear un sector no agrícola más dinámico. Aunque probablemente sea necesaria la creación de microempresas en las zonas alejadas y aisladas, donde la expansión empresarial puede crear más empleo es en las zonas periurbanas. Las actividades no agrícolas son muy importantes para crear empleo productivo en las temporadas en las que la demanda de trabajadores agrícolas es baja.

El aumento de la producción de alimentos básicos es una de las primeras prioridades, en particular en las zonas alejadas y aisladas, cuando se

pretende infundir a los pequeños agricultores la seguridad de que en el futuro habrá alimentos suficientes, que es un aspecto esencial para la inversión en otras actividades. La constitución de reservas de alimentos locales también puede ayudar a tal fin. La transformación de productos agrícolas crea una importante sinergia entre la agricultura y las actividades no agrícolas, pues la modernización y la diversificación agrícola brindan nuevas oportunidades y la transformación alarga la vida útil de los productos y mejora sus posibilidades de comercialización. Es muy beneficiosa para generar empleo y oportunidades empresariales para las mujeres. Con los incentivos adecuados, los cultivos de exportación pueden crear oportunidades para mejorar los ingresos de la agricultura y la transformación de productos agrícolas mediante la integración en las cadenas de valor mundiales y regionales.

Se requieren medidas específicas de género para combatir las causas de las desventajas que enfrentan las mujeres rurales, en particular los derechos sobre la tierra y la herencia y la escasez de tiempo. La sensibilidad ante las cuestiones de género es esencial para resolver las cuestiones relativas a los derechos sobre la tierra, a fin de evitar una mayor marginación de la mujer. La desigualdad de género en el acceso a la financiación, por lo general, se puede abordar de manera más satisfactoria incorporando la perspectiva de género en las políticas y los programas básicos, aunque podría resultar necesario llevar a cabo intervenciones específicas de género en determinados contextos concretos.

El potencial aún sin explotar para establecer un círculo virtuoso de modernización agrícola y diversificación rural pone de relieve la necesidad de mecanismos de demanda y oferta que permitan poner en marcha el proceso de transformación de la economía rural. Por lo que se refiere a la demanda, la necesidad de un aumento considerable de la inversión en la infraestructura puede ser ese mecanismo si se utilizan métodos de construcción y mantenimiento basados en la mano de obra y si los materiales y otros insumos se adquieren localmente. La electrificación de las zonas rurales puede propiciar un incremento similar de la oferta, pero es preciso contar con el respaldo de unas políticas e intervenciones adecuadas en materia de financiación, acceso a la tecnología y apoyo a las empresas.

La secuenciación de las inversiones y las intervenciones en infraestructura es crucial. En el presente informe se contemplan tres fases de transformación de la economía rural. En la primera fase, el foco principal se pone en las inversiones y las intervenciones que promuevan una respuesta efectiva de la oferta (promoción empresarial, capacitación, financiación y acceso a los insumos), lo que sentaría las bases para la segunda fase, en la que se hace

hincapié en la inversión en infraestructura que estimule la demanda, las conexiones locales en el seno de las economías rurales y el aumento de la capacidad de la oferta. Los efectos combinados deberían crear la capacidad que permita a los productores locales aprovechar las economías de escala y resistir la competencia de los productores de las zonas urbanas en la tercera fase, en la que ya se ha producido una mejora de las conexiones entre zonas urbanas y rurales.

Si bien la demanda generada por la modernización agrícola y el aumento de los ingresos rurales es un factor crucial para impulsar la transformación rural, es necesaria también una respuesta efectiva de la oferta. A tal fin, se requieren políticas e intervenciones apropiadas en materia de financiación, recursos humanos y apoyo a las empresas.

Las limitaciones de la microfinanciación en el contexto de la transformación económica y la eliminación de la pobreza en las zonas rurales ponen de manifiesto la necesidad de la selectividad (focalizándose en los “emprendedores por vocación” y en las pequeñas y medianas empresas dinámicas, evitando al mismo tiempo su utilización en zonas no comercializadas), así como de modificaciones y alternativas. Si bien las subvenciones condicionales de los microcréditos en forma de bonificaciones de intereses (con topes máximos) pueden resultar un mecanismo útil, las microayudas anuales en forma de insumos productivos (que se retirarían gradualmente a lo largo de un período prolongado) podrían ser necesarias para proporcionar acceso a la financiación, las tecnologías productivas y los insumos conexos en las zonas alejadas y aisladas.

Aunque el aumento de la escolarización infantil surte importantes efectos beneficiosos a largo plazo, para la transformación de la economía rural a corto plazo es crucial la educación de adultos. Los sesgos masculinos en la educación hacen que la educación de la mujer adquiera una importancia especial. Entre las prioridades particulares figuran la alfabetización y los conocimientos de cálculo elemental, las competencias profesionales, la alfabetización financiera y las competencias empresariales. Tener conocimientos financieros y competencias empresariales es fundamental cuando la inversión productiva se financia mediante crédito en las zonas donde la producción está orientada predominantemente a la subsistencia; sin embargo, en muchos contextos será una condición imprescindible saber leer y escribir, así como tener conocimientos elementales de cálculo. Será necesario perfeccionar paulatinamente las competencias empresariales a medida que avance el proceso de transformación.

La capacitación profesional debe adecuarse a los sectores prioritarios en cada contexto local, por lo que las competencias relacionadas con la construcción (y con la mecánica y la electricidad) resultarán especialmente prioritarias en la fase inicial de la transformación rural. Al emplear trabajadores locales en puestos de trabajo calificado e impartir capacitación complementaria para aplicar las competencias adquiridas en actividades con una duración mayor, la inversión en infraestructura puede dejar un legado adicional en la esfera de los recursos humanos. Los beneficios de la capacitación profesional pueden ser aun mayores si se alienta o se exige a los beneficiarios que contraten aprendices; además los migrantes pueden ser un medio útil para transferir competencias profesionales entre las zonas rurales y urbanas.

Los prolongados períodos necesarios para la obtención de resultados de la inversión en la agricultura, en las nuevas actividades no agrícolas y en las zonas donde es limitado el acceso a los insumos hacen que sea vital la información sobre los cambios previstos en la demanda para que la respuesta de la oferta sea eficaz. Este aspecto reviste una importancia especial, ya que la aversión al riesgo inherentemente relacionada con la pobreza hace que la seguridad en las propias capacidades sea una condición necesaria para que una persona dedique recursos o esfuerzos para emprender un nuevo tipo de actividad. En principio, los estudios sobre el gasto de los hogares pueden constituir una base para estimar los cambios en la demanda local cuando aumentan los ingresos; además, facilitar ese tipo de información (e información sobre otros posibles cambios en el mercado, por ejemplo, los provocados por las mejoras de la infraestructura de transporte) como bien público podría mejorar sustancialmente la respuesta de la oferta y la viabilidad empresarial.

Allá donde hay cobertura, la telefonía móvil puede ser un medio sumamente valioso para proporcionar información específica; sin embargo, los problemas que plantean la insuficiencia de cobertura, alfabetización, acceso y asequibilidad supone que algunas tecnologías más antiguas, como la radio, sigan teniendo un papel importante, al tratarse de medios de comunicación con una mayor audiencia.

La transformación de la economía rural requiere una coordinación efectiva de las políticas; sin embargo, la responsabilidad generalmente suele estar repartida entre varios organismos y ministerios. Un mecanismo interministerial de coordinación eficaz, presidido por el presidente del Gobierno, u otro alto cargo del ejecutivo, podría contribuir considerablemente al logro de ese objetivo.

La descentralización también es crucial, pero a menudo se ve limitada por los recursos financieros y humanos disponibles; además, las zonas alejadas

de los mercados también lo están de las instituciones públicas, lo que limita la eficacia de las políticas y las posibilidades de que se puedan adoptar medidas eficaces a nivel local. En este sentido, las cooperativas, las asociaciones de productores y las redes de mujeres pueden desempeñar un papel clave, en particular en el acceso a la financiación, los insumos, los equipos, las nuevas tecnologías, la capacitación, la información o los mercados, así como en el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los pequeños productores y en las economías de escala. Asimismo, todos estos agentes pueden constituirse en un grupo de interés organizado en favor del desarrollo rural. Por ello, simplificar los trámites para la creación de organizaciones y redes de ese tipo, facilitar su desarrollo y canalizar las intervenciones (con apoyo adecuado) por medio de ellas pueden ser medidas importantes que contribuyen a la transformación rural.

La dimensión internacional

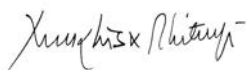
La transformación económica de las zonas rurales a una escala tal que permita poner fin a la pobreza en los PMA para 2030 es una empresa ambiciosa que exigirá cambios en el plano internacional. En particular, dadas las graves limitaciones financieras de la mayoría de los PMA, será necesario un aumento considerable de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Ahora bien, al aprobar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional ha asumido de manera efectiva el compromiso de proporcionar los medios necesarios para su logro; según un principio filosófico enunciado ya hace mucho tiempo “quien quiere un fin también debe querer los medios que conducen a él”.

En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hay argumentos de peso para aumentar el nivel previsto de la AOD desde el 0,15%-0,20% del ingreso nacional bruto del donante al 0,35% —la mitad del nivel previsto para la AOD, esto es, el 0,7%, al que se comprometieron los donantes en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 17 (“Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”). Sería proporcional a la parte correspondiente a los PMA en los déficits de desarrollo humano abordados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al aumento de la tasa de ampliación del acceso a la infraestructura rural que es necesario para lograrlos. Propiciaría un aumento de la AOD destinada a los PMA, desde los 30.000 millones de dólares de 2013 a unos 250.000 millones en 2030, y al mismo tiempo permitiría un importante incremento de la AOD concedida

a los otros países en desarrollo, siempre que se cumpla el compromiso del 0,7%. Asimismo, es importante satisfacer la promesa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de cumplir los compromisos existentes sobre la calidad de la ayuda, en particular en lo que se refiere a la implicación nacional y el espacio de políticas del país receptor. Para ello, es preciso velar por que las condicionalidades de la AOD contemplen la flexibilidad política necesaria que permita a los países receptores utilizar las estrategias y las oportunidades de aprendizaje y experimentación adecuadas a nivel nacional. Es igualmente importante que se conceda a los sectores productivos la prioridad debida al asignar toda AOD adicional, especialmente en las zonas rurales. En última instancia, el objetivo de la AOD debería ser el apoyo al fomento de las capacidades productivas en los PMA y su capacidad para movilizar los recursos internos y reducir paulatinamente su necesidad de AOD.

Dado que los beneficios para los PMA de las nuevas reducciones arancelarias de carácter multilateral se ven contrarrestados por la consiguiente erosión de las preferencias existentes, adquiere una importancia primordial el cumplimiento de los compromisos en materia de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes y la mejora de las condiciones de los acuerdos preferenciales (en particular en lo que respecta a las normas de origen). El regionalismo desarrollista también podría ser un medio para fortalecer las bases industriales regionales, en particular en los PMA africanos, donde lo reducido del comercio intrarregional de productos agrícolas indica la existencia de un importante potencial aún por explotar.

Más allá del propio sistema de comercio, la creación de una marca de “desarrollo sostenible” vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprovechando la experiencia de las iniciativas de etiquetado existentes para el comercio justo y la producción sostenible, podría proporcionar beneficios considerables para la comercialización y la diferenciación de los productos. La innovación en los enfoques de la inversión transfronteriza también podría ser un medio de financiar la transformación y las infraestructuras rurales, creando, por ejemplo, instrumentos y mecanismos de inversión proactivamente éticos para favorecer la inversión directa de la diáspora. Ambos mecanismos podrían estar vinculados a fin de aprovechar sus sinergias.



Dr. Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD