

## **Publicación del FIDA sobre desarrollo rural y reducción de la pobreza rural: sinopsis para las consultas regionales**

En ocasión de su 30º aniversario, el FIDA está preparando una publicación sobre el desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural en el mundo de hoy. Se trata de una iniciativa emprendida en asociación con otras instituciones, redes regionales y organizaciones de la población rural pobre, y centrada en las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales como agentes de su propio bienestar así como en las soluciones satisfactorias que ellos han sabido aplicar a los problemas afrontados en un entorno que va cambiando drásticamente. Sus reacciones positivas y experiencias prácticas aportarán enseñanzas y recomendaciones útiles para movilizar programas eficaces en favor de la población pobre en el ámbito de la elaboración de las políticas y de la programación del desarrollo. La publicación va dirigida a, entre otros, los responsables de las políticas nacionales y regionales, los organismos de desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes del sector privado que trabajan con la población rural pobre.

La publicación se sustenta en los siguientes razonamientos:

1. *El mundo está cambiando con rapidez.* El cambio climático, el aumento de los precios de la energía y los alimentos, la aparición de nuevas cadenas de valor y la creciente integración de las cadenas tradicionales, el mayor flujo migratorio y de remesas, y la urbanización, están transformando las sociedades rurales y encierran tanto peligros como oportunidades para la población rural pobre cuyos medios de vida dependen de la agricultura y las actividades conexas.
2. *La rapidez del cambio exige la adopción de nuevos enfoques en los programas y políticas de desarrollo rural.* En los últimos años se ha configurado una nueva arquitectura de la ayuda para el desarrollo y han surgido nuevos agentes en la esfera agrícola y de la reducción de la pobreza. Ante este nuevo contexto, es necesario elaborar otros enfoques de reducción de la pobreza para asegurar que los programas y políticas de desarrollo recojan los nuevos desafíos afrontados por la población rural pobre y creen un entorno propicio para que estas personas puedan responder de manera sostenible y flexible.
3. *Un requisito del desarrollo rural y el alivio de la pobreza es el empoderamiento de la población rural pobre.* Los hombres y mujeres pobres de las zonas rurales son los agentes fundamentales para vencer la pobreza, pero pueden hacerlo sólo mediante un entorno favorable y la interrelación con otros agentes. Ante los retos y oportunidades que se van presentando es imperativo fortalecer la capacidad adaptativa y proactiva de la población rural pobre con métodos sostenibles y, al mismo tiempo, fomentar entornos normativos favorables y relaciones más eficaces entre quienes se interesan en el desarrollo rural.
4. *Las personas pobres que viven en el medio rural están constantemente en búsqueda de maneras de adaptarse a los cambios de su entorno.* Muy a menudo, son ellas quienes dan vida o contribuyen en gran medida a las innovaciones. Su capacidad para adaptarse e innovar debe ser el punto de partida de un enfoque más eficaz de desarrollo rural en vista de la rápida evolución de las circunstancias.
5. *La población rural pobre es muy variada y sus estrategias de sustento son complejas y diversificadas.* Es necesario comprender mejor esta complejidad y diversidad a la luz de las nuevas amenazas y oportunidades y del vínculo cada vez más estrecho entre las sociedades urbanas y las rurales. Probablemente habrá que prestar especial atención a los objetivos y limitaciones de los grupos particularmente vulnerables y las

circunstancias de quienes viven en estados frágiles o zonas en conflicto. Es preciso que todos dispongan de las mismas oportunidades de empoderamiento y desarrollo.

Tras un panorama introductorio sobre la pobreza rural de hoy y un análisis de las nuevas cuestiones que la determinan los capítulos centrales de la publicación versarán sobre cinco desafíos que se presentan actualmente a la población rural pobre y se expondrán algunas experiencias positivas en este sentido. Los cinco desafíos, identificadas por el FIDA a partir de su trabajo con la población rural pobre, se refieren a lo siguiente: i) acceso a los recursos naturales y ordenación sostenible de los mismos; ii) acceso a los servicios agrícolas y capacidad para beneficiarse de ellos; iii) mercados; iv) empleo y desarrollo empresarial en el sector no agrícola y v) acceso a los procesos de gobernanza y fomento de la capacidad necesaria para participar en ellos. Tras examinar la manera en que la población rural pobre aborda estas dificultades para conseguir sus objetivos de medios de vida en un entorno que cambia con rapidez, se extraerán recomendaciones útiles para las decisiones de políticas.

A través de la publicación se espera transmitir los siguientes mensajes fundamentales:

- En casi todos los países en desarrollo es imprescindible fomentar un desarrollo agrícola y rural integrador para reducir la pobreza, favorecer el desarrollo sostenible, aumentar la seguridad alimentaria, preservar el medio ambiente, limitar la migración forzada y garantizar la paz.
- Aunque la agricultura constituya una actividad empresarial privada, su función para el suministro de bienes públicos a la sociedad en su conjunto no puede regirse exclusivamente por las reglas de mercado, sino estar respaldada por políticas públicas sólidas y proactivas.
- La reducción de la pobreza rural es un hecho posible cuando y donde se ha empoderado a la población rural pobre y se ha logrado conjugar adecuadamente las inversiones rurales con políticas propicias. Las vías que permiten salir de la pobreza son variadas. Si bien los procesos de alcance mundial influyen en ellas, dependen de las condiciones, las instituciones, las iniciativas y las inversiones presentes a nivel local. Para abordar esta diversidad se necesita una mayor atención por los responsables de las políticas, más espacio normativo a fin de que los países y las sociedades rurales puedan adoptar decisiones sobre la senda de desarrollo que han de seguir, y un mayor número de innovaciones.
- Los habitantes pobres de las zonas rurales, en particular los pequeños agricultores, son determinantes para aportar soluciones sostenibles a los retos del mañana como son el suministro de alimentos para todos, el manejo sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y el abastecimiento de energía renovable. Todo esto constituye un programa común, en el que 2 100 millones de mujeres y hombres pobres de las zonas rurales pueden desempeñar una función muy importante.

## **Desafío 1: ¿De qué manera la población rural pobre puede acceder a los recursos naturales productivos y ordenarlos de forma sostenible?**

Los medios de vida de cientos de millones de personas pobres de las zonas rurales dependen en gran medida de recursos naturales primarios como la tierra, el agua, los bosques, las semillas y la pesca. Sin embargo, esas personas carecen con frecuencia de acceso adecuado y seguro al conjunto específico de recursos que necesitan para satisfacer sus necesidades, tanto individuales como colectivas. Además, incluso cuando el acceso es relativamente seguro, es posible que las mujeres y los hombres pobres no estén en condiciones de aprovecharlo al máximo para mejorar sosteniblemente sus medios de vida. Esto puede ocurrir en caso de acceso limitado a los activos complementarios (por ejemplo, financiación, servicios y tecnología) o si la población pobre no dispone de soluciones apropiadas —o no puede acceder a ellas— que le facilite la ordenación sostenible de los recursos.

Algunas de las dificultades que afronta la población rural pobre en relación con los recursos naturales existen desde hace mucho. No obstante, están surgiendo obstáculos nuevos o más importantes a consecuencia del cambio climático, la producción de agrocombustibles, la globalización de los mercados y el aumento de los productos básicos, entre otros factores. La escasez de tierra, agua y recursos forestales representa un problema cada vez más apremiante en numerosos países en desarrollo, sobre todo respecto de los recursos comunes. También va en aumento la degradación de los recursos y los riesgos ambientales. Allí donde se registra una creciente competencia por los recursos; se está modificando la distribución de los derechos de tenencia y acceso, ya que los intereses privados intentan acaparar las nuevas oportunidades de mercado generadas por el aumento de los precios de los alimentos y la energía. Millones de personas también deben afrontar el problema de cómo reestablecer los derechos equitativos de tenencia y utilización después de períodos prolongados de conflictos o desplazamiento.

***Actualmente, los principales desafíos de la población rural pobre para acceder a los recursos naturales productivos y la ordenación sostenible de los mismos pueden sintetizarse de la siguiente manera:***

**1.1. Cómo acceder o mantener acceso suficiente a los recursos naturales productivos (tierra, agua, bosques, pesca, recursos genéticos) a fin de mejorar los medios de vida, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:**

- escasez creciente de recursos (cualitativa y cuantitativa), incrementada por fenómenos como el crecimiento demográfico, el cambio climático y la desertificación;
- debilidad de las instituciones, escasez de infraestructura y ausencia de servicios públicos;
- desmoronamiento de las formas tradicionales de gobernanza de los recursos naturales;
- ambigüedad de los derechos y desigualdad;
- discriminación de grupos específicos (por ejemplo, mujeres, pueblos indígenas);
- incapacidad de la población rural pobre para participar en los procesos de gobernanza y la autodeterminación;
- falta de información y conocimientos sobre políticas, derechos, leyes y reglamentos nacionales;
- mayor competencia con intereses más poderosos debido al creciente valor de los recursos, la demanda de agroenergía, la subida de los precios de los productos básicos, etc.;

- conflictos crónicos de intereses entre grupos de población rural pobre.

1.2. Cómo aumentar la seguridad de acceso a los recursos naturales productivos, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- sistemas múltiples y cambiantes de gobernanza de los recursos naturales a todos los niveles;
- múltiples usuarios o superposición de usos de un mismo recurso natural, especialmente si se trata de recursos de libre acceso (agua, bosques y peces);
- otras formas de resolución de mecanismos de aplicación de los derechos de acceso, y
- conflictos.

1.3. Cómo fortalecer la capacidad para llevar a cabo el manejo sostenible de los recursos naturales, incluida la mejora de la calidad de los recursos, a fin de mejorar sus estrategias de vida, pese a diversos obstáculos, lo cual puede incluir:

- falta de acceso a formas de capital complementarias (educación, salud, capital financiero, infraestructura, tecnología, capital social y político);
- falta de acceso a servicios agrícolas ajustados a las necesidades;
- falta de acceso a tecnologías;
- inseguridad de la tenencia de los factores de producción;
- deterioro de los recursos naturales, especialmente los de acceso libre o común (pesca, bosques, recursos filogenéticos, biodiversidad, etc.);
- cambios en la base de recursos así como amenazas continuas y nuevas para la sostenibilidad (por ejemplo, cambio climático y degradación de los recursos, crecimiento demográfico, intensificación agrícola, deforestación, agotamiento de las poblaciones de peces y disminución de la base fitogenética);
- sustitución entre el incremento de la productividad y la capacidad de adaptación a las variaciones de producción, y
- sustitución entre el mejoramiento de las estrategias de vida, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad del manejo de los recursos y la seguridad alimentaria.

1.4. Cómo sacar partido de la evolución de los mercados, especialmente los de servicios ambientales, en diferentes contextos agroecológicos, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- términos desiguales de intercambio de insumos y productos en los mercados agrícolas y poder de adquisición limitado;
- falta de conocimientos e información sobre el mercado;
- falta de acceso al financiamiento;
- divergencias entre los discursos ambientalista y desarrollista (acuerdos y convenios internacionales que abordan los recursos naturales);
- complejidad para determinar de los proveedores de servicios ambientales;
- costos de oportunidad relativos a la seguridad alimentaria, el tamaño y los plazos de las inversiones;
- ordenamiento de los recursos naturales comunes y de libre acceso, y
- poco o ningún respeto de los derechos de propiedad intelectual.

***La consulta ofrece la oportunidad de debatir, adaptar, complementar y priorizar los desafíos y los obstáculos que se han enumerado, además de otros que puedan plantear los participantes, con respecto a contextos regionales y grupos de agentes específicos.***

Los recursos naturales son muy variados, al igual que los entornos en que los utiliza la población rural pobre. Además, los problemas afrontados varían en función de los distintos grupos de población. Este hecho tiene consecuencias importantes para los sistemas de tenencia, las políticas, las instituciones, el manejo de los recursos y la posibilidad de ampliar la escala de las soluciones halladas. En términos muy generales, pueden exponerse las siguientes lecciones:

- Un factor importante para lograr un mayor acceso a la combinación correcta de recursos y un manejo más sostenible consiste en aumentar la *seguridad* de acceso. Esto debe efectuarse de manera integral, pues se trata de una condición esencial para que la población rural pobre tome decisiones y movilice activos complementarios de sus medios de vida (a su vez, el acceso a un conjunto adecuado de recursos puede mejorar los medios de vida sólo si va acompañado del acceso a capital complementario).
- Las soluciones que permiten aumentar la seguridad varía según el tipo de recursos, contextos y agentes involucrados. Por norma general, esas medidas hacen una distinción entre responsabilidades de tenencia y de ordenamiento, y definen las compensaciones por los derechos y las responsabilidades individuales y colectivas.
- Los esfuerzos recientes de los decisores de política, los organismos de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil se han centrado cada vez más en la transferencia del manejo de los recursos a las instituciones locales, los grupos de usuarios y los individuos; en estrategias de manejo conjunta de los recursos entre el Estado y las instancias locales; en el empoderamiento de la población local para mejorar las estrategias de vida mediante el ordenamiento más sostenible de los recursos y ecosistemas, y en soluciones orientadas al mercado. El impacto resultante en el mejoramiento del acceso y el manejo ha sido desigual. En general, es necesario adaptar el contenido y el enfoque de este tipo de medidas para poder responder a nuevos desafíos.
- Los mecanismos de mercado para el manejo de los recursos se consideran alternativas cada vez más viables a los enfoques tradicionales centrados en la gobernanza pública, la propiedad individual o el manejo tradicional de los recursos comunes. Estos mecanismos incluyen toda una gama de planteamientos formales e informales, sistemas de formación de precios, mercados de servicios ambientales y programas voluntarios de pago. Aunque por muchos aspectos resultan prometedores, los enfoques basados en los mercados no son apropiados para todos los recursos y contextos, y se caracterizan por niveles variables de accesibilidad e impacto en relación con la población rural pobre. Por lo general, hace falta complementarlos con otros mecanismos como las opciones de gobernanza que hacen participar a los usuarios de los recursos en régimen subsidiario.
- Debido a que los recursos son escasos en muchos lugares, actualmente una de las máximas prioridades es mejorar el manejo y lograr un uso más eficiente y productivo de los recursos disponibles. La inversión pública puede generar beneficios importantes para la población rural pobre, al igual que el uso más eficiente y productivo de los recursos escasos, en particular en las zonas marginales. En consecuencia, a nivel nacional (entre otros) debe mostrarse un mayor compromiso hacia: a) inversiones públicas en el desarrollo de infraestructura, los servicios de educación, salud y la investigación agrícola; b) la reducción de los factores que impiden un funcionamiento correcto de los mercados; c) el desarrollo y la aplicación de marcos jurídicos y reguladores y d) el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos y de aplicación de reglamentos para abordar las controversias relacionadas con el acceso y la ordenación

de los recursos, que podrían recrudescerse a causa de los cambios en curso.

***Se invita a quienes participan en la consulta a examinar estas lecciones, aportar ejemplos de soluciones satisfactorias y sostenibles en las regiones e identificar una lista de los factores que favorecen el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a los recursos naturales y el manejo sostenible de los mismos de manera eficaz y beneficiosa.***

## **Desafío 2: ¿De qué manera la población rural pobre puede acceder a los servicios agrícolas y beneficiarse de ellos?**

Se entiende por servicios agrícolas aquéllos que se prestan a las familias, los individuos y los hogares que trabajan en el sector agrícola u obtienen de él su sustento. Comprenden la investigación, la asistencia técnica y la capacitación, además de los servicios de intermediación necesarios para facilitar el acceso a los conocimientos y la información (incluidos los servicios financieros), los cuales van dirigidos fundamentalmente a las actividades relacionadas con la producción agrícola, bien sea cultivos anuales o perennes, y la producción animal, además de la base de recursos naturales correspondiente. Estas actividades abarcan las fases anteriores y posteriores de la producción, como la preparación de la producción agrícola y animal, el manejo poscosecha y la comercialización de los productos agrícolas. Los servicios agrícolas facilitan el acceso a los factores de producción (tierra, mano de obra, capital, conocimientos e insumos) y la utilización de los mismos, las tecnologías, la infraestructura institucional y material; prestan apoyo al acceso al mercado y las oportunidades conexas, y proporcionan información a la población rural pobre acerca de las políticas y los reglamentos que les interesen. Los servicios agrícolas financieros prestan apoyo a los agricultores y sus organizaciones para financiar actividades agrícolas como el suministro de insumos, la producción, la distribución, la venta al por mayor y la comercialización. Comprenden los servicios de ahorro y crédito, así como la transferencia de remesas y los seguros contra los riesgos agrícolas relacionados con la variabilidad climática y las fluctuaciones de los precios.

***Los principales desafíos de la población rural pobre para acceder a los servicios agrícolas y sacar partido de ellos pueden sintetizarse de la siguiente manera:***

2.1. Cómo acceder a servicios agrícolas sostenibles, pese a diversos obstáculos, lo cual incluye:

- la retirada del Estado y los servicios públicos, en particular en zonas rurales vulnerables;
- apoyo más débil del Estado y los donantes al sector agrícola;
- prioridad y especial atención a clientes más ricos, especialmente en cuanto a los servicios financieros o privados;
- falta de activos entre las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales para pagar por los servicios;
- falta de información entre las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales acerca de los servicios disponibles;
- falta de apoyo externo a largo plazo;
- disponibilidad de sólo algunos tipos de servicios y carencia de los servicios complementarios.

2.2. Cómo adaptar eficazmente los servicios agrícolas a las necesidades de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- falta de participación y de capacidad de los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales en la definición de las necesidades;
- falta de participación de la población rural pobre en el diseño, la prestación y la evaluación de los servicios;
- diversidad de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales y de los contextos en que viven;
- falta de un enfoque que tenga en cuenta las diferencias de género en el diseño y la prestación de los servicios;

- falta de capacidad de los agentes de servicios para tomar en consideración los conocimientos de la población rural pobre;
- falta de responsabilidad de los proveedores de servicios ante los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales.

2.3 Cómo promover unos servicios flexibles y complementarios a la innovación que puedan adaptarse a las cuestiones que se vayan perfilando pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- adopción de un enfoque único para todas las situaciones;
- el hecho de no tener en cuenta los conocimientos tradicionales;
- reducción del presupuesto de los sistemas nacionales de investigación agrícola;
- falta de investigaciones e innovaciones adaptadas al contexto de las mujeres y los hombres pobres del medio rural;
- falta de información sobre la evolución de los contextos;
- falta de capacidad y adaptabilidad de los agentes y proveedores de servicios.

***La consulta ofrece la oportunidad de debatir, adaptar, complementar y priorizar los desafíos y los obstáculos que se han enumerado, además de otros que puedan plantear los participantes, con respecto a contextos regionales y grupos de agentes específicos.***

Un requisito fundamental que deben cumplir los servicios agrícolas para mejorar las estrategias de vida la población rural pobre consiste en la capacidad de adaptarse a las distintas necesidades y a las nuevas dificultades. Los servicios deben ajustarse a la diversidad de la población rural pobre y ser lo suficientemente flexibles para responder a las dificultades planteadas por las nuevas circunstancias (entornos y modelos de producción, necesidades y oportunidades tecnológicas, enfermedades, etc.).

Los casos positivos de acceso de la población rural pobre a servicios agrícolas eficaces arrojan diversas lecciones, como las siguientes:

- Las organizaciones campesinas, sobre todo las de pequeños agricultores, pueden influir considerablemente en la orientación de los servicios a favor de los pobres. Con este fin, pueden ejercer presión para crear un entorno normativo e institucional propicio, movilizar las opiniones de la población rural pobre, promover programas de servicios de investigación y asistencia técnica de carácter integrador y tomar parte en la prestación de los servicios. Por estas razones, es sumamente importante fortalecer la capacidad de las organizaciones campesinas.
- Es fundamental diferenciar los servicios en función de los beneficiarios previstos. Los proveedores de servicios, con la estrecha participación de la población rural pobre, necesitan concebir métodos adecuados para crear y prestar servicios en favor de las personas pobres, que respondan eficazmente a las necesidades de distintos grupos de usuarios.
- Los proveedores de servicios y los servicios deben estar dirigidos y coordinados a nivel local para aumentar la coherencia, sinergia y la eficiencia entre la población rural pobre, así como para fomentar la interacción y el aprendizaje entre los proveedores (que podrían incluir a los pobres). En lo que concierne a un entorno propicio, hacen falta innovaciones institucionales (por ejemplo, plataformas, mecanismos de financiación, regulación y certificación) que favorezcan relaciones entre las organizaciones campesinas, las del sector privado y las de investigación y asesoramiento.

- Asimismo, es preciso que los proveedores de servicios y los usuarios mantengan un flujo constante de interacción e intercambio de información a fin de ampliar el acceso a los servicios agrícolas. La creación y el fortalecimiento de capital social son indispensables para mejorar tanto las relaciones entre los interesados como los resultados de los sistemas de innovación agrícola.
- Por último, debe potenciarse la capacidad de las autoridades locales para dirigir o coordinar los sistemas de servicios con objeto de atender mejor a la población pobre.

***Se invita a quienes participan en la consulta a examinar estas lecciones, aportar ejemplos de soluciones satisfactorias y sostenibles en las regiones de pertenencia e identificar una lista de los factores que favorecen el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a los servicios agrícolas de manera eficaz y beneficiosa.***

### **Desafío 3: ¿De qué manera la población rural pobre puede acceder a mercados y beneficiarse de ellos?**

Los mercados desempeñan una función básica en el bienestar económico de los hogares pobres. Si un hogar pobre no tiene acceso a los mercados, no puede comercializar sus productos, conseguir insumos, ofrecer mano de obra, obtener crédito, conocer o adoptar tecnologías nuevas, asegurarse contra riesgos o encontrar bienes de consumo a precios bajos. Es igualmente importante destacar que no logra aprovechar debidamente los escasos recursos de que dispone, como la tierra y la mano de obra. Al quedar al margen de los mercados, está obligado a ser autosuficiente, bien sea para procurarse alimentos, mano de obra u otros bienes; así pues, el uso de los recursos se determina en función de valoraciones subjetivas y no de los precios de mercado. Ante la imposibilidad de acceder al mercado laboral, es probable que las familias pobres queden atrapadas en actividades agrícolas de escaso rendimiento, en lugar de ofrecer su trabajo para actividades asalariadas de rendimiento más alto en otras explotaciones o empresas de pueblos vecinos. En los casos en que un agricultor no logra vender sus cultivos comerciales a causa de los altos costos de transporte o los riesgos de comercialización, su mecanismo de emergencia consiste en producir cultivos de menor valor que pueda consumir en el hogar. Asimismo, cuando no puede conseguir fertilizantes o alquilar mano de obra en los momentos en que los necesita o carece del efectivo necesario para pagar estos insumos, el resultado es que se siembra menos, la producción disminuye y no se adoptan tecnologías más productivas. La imposibilidad de acceder al mercado también tiene efectos demolidores en los hogares rurales en caso de desastres o pérdidas graves de cosechas.

Desde siempre, los resultados más destacados en la reducción de la pobreza han ido de la mano con el crecimiento de los mercados y la economía privada. Sin embargo, a menudo los mercados no responden a los intereses de la población pobre; es imprescindible entender las razones de este hecho para diseñar las políticas de reducción de la pobreza rural. Además, la población rural pobre tropieza con retos de mercado que son, en cierta medida, mayores que en el pasado debido a la rapidez con que cambian las circunstancias. Los gobiernos han abandonado su participación en los mercados agrícolas, porque los acuerdos comerciales internacionales que conciertan voluntariamente los van empujando a ello. La globalización expone a los productores agrícolas a las fluctuaciones de los precios internacionales, y a los peligros y posibles beneficios consiguientes. En casi todos los países las nuevas demandas de los exportadores y supermercados están transformando los mercados agrícolas. Hay numerosas pruebas de que los productores rurales pobres quedan excluidos sistemáticamente de las cadenas de mercado de alto valor y tienen que valerse por sí mismos en los mercados tradicionales, donde los precios, la calidad y otras demandas son menores. No obstante, la población rural pobre también está en condiciones de asimilar los beneficios que puede generar una mayor participación en las cadenas de valor tanto nuevas como tradicionales, en particular en vista del aumento de los precios agrícolas.

#### ***Los principales desafíos de la población rural pobre para acceder a mercados pueden sintetizarse de la siguiente manera:***

##### **3.1 Cómo acceder a mercados de insumos, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:**

- capacidad financiera limitada de las mujeres y los hombres pobres del medio rural;
- falta de competitividad o transparencia en los mercados de insumos;

- falta de atención de los mercados de insumos a las necesidades de los pequeños productores.

### 3.2. Cómo participar en mejores condiciones en las cadenas de mercado de productos agrícolas, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- costos de transacción más altos para los pequeños productores que para los grandes productores;
- acceso limitado o poco seguro a los activos productivos (por ejemplo, recursos naturales, financiación, equipo, conocimientos y tecnología) necesarios para ser competitivos;
- una integración vertical en los mercados agrícolas que obstaculiza la participación de la población rural pobre;
- falta de información fiable y continua acerca de las oportunidades de mercado;
- ineficiencias estructurales en los mercados agrícolas;
- capacidad limitada de los pequeños productores y sus organizaciones para emprender acciones colectivas.

### 3.3. Cómo acceder a nuevas cadenas de valor elevado, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- falta de los activos y servicios necesarios para ser competitivos en las cadenas de valor elevado;
- acceso limitado de los pequeños productores a información sobre oportunidades en nuevas cadenas de valor;
- ausencia de intermediarios de mercado idóneos para favorecer el acceso de la población pobre a cadenas de valor elevado;
- entorno normativo e institucional inadecuado o poco propicio para los pequeños productores;
- escasa capacidad de gestión de riesgos para iniciar nuevas actividades
- infraestructura pública deficiente.

### 3.4. Cómo incrementar o proteger el poder de negociación de las mujeres y los hombres pobres en los mercados agrícolas y alimentarios, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- efectos del aumento de los precios de los alimentos en el consumo superiores a los beneficios;
- políticas y programas públicos inadecuados para proteger el consumo de la población rural pobre;
- posicionamiento en los mercados agrícolas de cadenas de producción y distribución no competitivas.

***La consulta ofrece la oportunidad de debatir, adaptar, complementar y priorizar los desafíos y los obstáculos que se han enumerado, además de otros que puedan plantear los participantes, con respecto a contextos regionales y grupos de agentes específicos.***

La diversidad que caracteriza los hogares rurales pobres dificulta el diseño de políticas y programas que fomenten unos mercados agrícolas más favorables para ellos. Por consiguiente, no es posible aplicar un enfoque que funcione en todas las situaciones. Aún así, las experiencias satisfactorias permiten agrupar algunas lecciones comunes muy importantes, que se sintetizan a continuación:

- No basta con tener más posibilidades de llevar las cosechas a los mercados para mejorar las estrategias de vida de los hogares rurales

pobres. Si han de aprovechar efectivamente los mercados, los agricultores pobres deben acceder a mercados complementarios y obtener activos como capital financiero, insumos, tecnología y conocimientos especializados.

- En muchos países, las cadenas de suministro de productos agrícolas se han dividido en **i)** cadenas de valor elevado, que aportan suministros para supermercados, la elaboración de productos de alto valor y las exportaciones, y **ii)** en cadenas tradicionales destinadas a mercados y elaboración de alimentos de valor bajo. Es preciso llevar a la práctica nuevas políticas, inversiones y procesos que den a los hogares rurales pobres la oportunidad de obrar con éxito en este nuevo panorama.
- Corresponde al sector público las funciones de legislador y regulador, a fin de velar por que los mercados no discriminen a las personas pobres, las mujeres, las minorías étnicas u otros grupos y luchar contra la corrupción, crear un entorno político y macroeconómico estable en que pueda prosperar la actividad económica y comercial, y asegurar el suministro de bienes públicos fundamentales en las zonas rurales, como el transporte, las comunicaciones, la infraestructura de comercialización, la información sobre el mercado y la educación. El sector privado puede influir positivamente en un cambio institucional ejerciendo presión en los agentes del sector público y estableciendo asociaciones público-privadas.
- Para ayudar a la población pobre a formar parte de las cadenas de valor es necesario afrontar los problemas iniciales y finales en las cadenas y crear un nuevo equilibrio de intereses. Una medida necesaria en este sentido es fortalecer la capacidad de las asociaciones de pequeños productores. Además, buena parte de la producción agropecuaria va a los mercados nacionales y pasa a través de las cadenas tradicionales. Por lo tanto, la clave para incrementar los ingresos agrícolas de la mayoría de los pequeños agricultores pobres es que éstos accedan a las cadenas de mercado existentes en condiciones más favorables, lo que supone aumentar el valor que aportan a las cadenas tradicionales.
- Los nuevos desafíos hacen necesario forjar otras asociaciones entre la población rural pobre, los agentes del sector privado que intervienen en las cadenas de mercado, los organismos de desarrollo y los gobiernos. Además, los gobiernos y las ONG deberían comprender cuáles intervenciones resultan acertadas y cuáles no surten efecto. Una de las principales prioridades para los profesionales del desarrollo es disponer de un centro de intercambio de conocimientos a fin de compartir las experiencias sobre el terreno.

***Se invita a quienes participan en la consulta a examinar estas lecciones, aportar ejemplos de soluciones satisfactorias y sostenibles en las regiones de pertenencia e identificar una lista de los factores que favorecen el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a los mercados de manera eficaz y beneficiosa.***

#### **Desafío 4: ¿De qué manera la población rural pobre puede acceder a oportunidades de empleo y desarrollo empresarial en actividades no agrícolas, y beneficiarse de ellas?**

En las zonas rurales, las actividades no agrícolas cobran cada vez más importancia: las realizan un número de hogares cada vez más alto y, por ello, representan una proporción creciente de los ingresos. También es más probable que nunca que los hogares rurales cuenten entre sus integrantes a migrantes que se han marchado a otras zonas del país, a países limítrofes o a destinos aún más distantes. Las circunstancias en que acontecen estos hechos varían enormemente, especialmente si se considera la facilidad de acceso a las ciudades y los mercados más importantes de un país o el tipo y calidad de los recursos locales. En los casos más satisfactorios, la diversificación de las actividades no agrícolas obedece a la oportunidad de mejorar las estrategias de vida y reducir la pobreza o, por lo menos de atenuar los riesgos y la vulnerabilidad. En los demás casos, puede deberse a la búsqueda desesperada de cómo sobrevivir a la insuficiencia de empleos en permanentes. Casi siempre, la diversificación responde a un conjunto de estos factores.

Las circunstancias locales y las oportunidades de empleo y desarrollo empresarial en las zonas rurales suelen cambiar debido al desarrollo económico. Inicialmente, las economías rurales a menudo se encuentran alejadas de los centros urbanos y quedan aisladas debido a los costos de transporte. La riqueza de la economía rural depende en cierta medida de la abundancia de recursos locales y también de la capacidad de la población para encontrar actividades que generen ingresos fuera de la economía local. Habitualmente, hay una estrecha correlación entre las actividades no agrícolas y la prosperidad de un 'motor' de la economía, como la agricultura, o quizá la minería o el turismo. A medida que las ciudades crecen y los costos de transporte hacia las zonas urbanas disminuyen, aumentan las posibilidades de interrelación con los demás sectores de la economía nacional y, de hecho, con la economía mundial. La población rural está entonces en condiciones de prestar servicios a la economía urbana en materia de esparcimiento y recreación, mantenimiento del medio ambiente (incluido el abastecimiento de agua) y suministro de vivienda para las personas que se viajan a diario de sus hogares al trabajo. Es probable que algunas personas residentes en las zonas rurales se trasladen a las ciudades para trabajar y ganarse la vida. Si bien al acortarse las distancias la artesanía rural puede decaer ante la competencia de los bienes manufacturados, es probable que algunas industrias urbanas busquen emplazamientos en zonas verdes a fin de ahorrar costos o que contraten con unidades rurales la fabricación de algunas partes, fomentando de este modo nuevos sectores manufactureros en las zonas rurales.

Debido a los procesos actuales de urbanización, crecimiento económico y migración, puede ocurrir que las economías rurales se ajusten más y más a los acontecimientos urbanos y dependan cada vez menos de la agricultura y otras actividades basadas en los recursos naturales. La globalización y la concentración de las cadenas de suministro deparan oportunidades para la población rural pobre, pero pueden provocar una competencia más tenaz en los mercados locales a causa de los bienes manufacturados en las zonas urbanas y acentuar la desigualdad de oportunidades por razón de género, edad o etnia. Los requisitos necesarios para cumplir las normas internacionales de calidad, seguridad y mano de obra serán mayores. La necesidad de conservar el medio ambiente y mitigar el cambio climático se hará sentir en la producción primaria, generará la demanda de servicios ambientales y dará una ventaja relativa a los servicios que producen escasas emisiones de carbono. Gracias a los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, las zonas remotas podrían prestar servicios a mercados urbanos distantes. Es posible que los altos precios de la energía se

traduzcan en el alza de los costos de transporte, desventajas para las zonas remotas y la disminución del turismo, pero también que impulsen la producción de energía no tradicional, con lo que las zonas remotas podrían dejar de depender de energía importada. Si bien el rápido crecimiento de las economías asiáticas de grandes dimensiones puede dificultar aún más el desarrollo del sector manufacturero en los países más pequeños, también puede crear nuevos mercados de exportación, como el turismo. Asimismo, algunas zonas podrían beneficiarse del capital y los conocimientos generados por las inversiones de empresas asiáticas en otros lugares del mundo en desarrollo.

**Los principales desafíos de la población rural pobre en relación con las oportunidades en el sector no agrícola pueden referirse a lo siguiente:**

4.1. Cómo encontrar oportunidades de actividades no agrícolas rentables en los mercados locales, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- estancamiento de la economía local;
- clima poco interesante para las inversiones privadas;
- nexos insuficientes con las zonas y las economías urbanas;
- escasez de infraestructura.

4.2. Cómo desarrollar actividades no agrícolas y pequeñas empresas viables, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- poco acceso a los activos productivos y financieros necesarios;
- poco acceso a servicios rurales apropiados;
- nivel insuficiente de capital humano y capacitación para competir en actividades no agrícolas;
- insuficiente demanda local de productos y servicios no agrícolas;
- falta de protección social en caso de pérdida de activos.

4.3. Cómo aprovechar mejor las oportunidades de empleo relacionadas con la urbanización y la migración, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- insuficiencia o escaso valor de mercado de las habilidades laborales locales;
- acceso insuficiente a información sobre oportunidades en zonas urbanas o de migración;
- mercados laborales discriminatorios o no transparente en las zonas urbanas o de migración;
- falta de políticas propicias para la urbanización o la migración.

4.4. Cómo sacar partido de las oportunidades de ingresos no agrícolas relacionadas con el cambio climático, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- mercados poco desarrollados de servicios ambientales y comercio de emisiones de carbono;
- falta de información entre las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales sobre las oportunidades que se van presentando;
- falta de activos para aprovechar las nuevas oportunidades;
- la presencia de grandes inversionistas privados debido a las nuevas oportunidades, lo que pone en peligro la seguridad de acceso de la población rural pobre a los recursos naturales fundamentales (por ejemplo, tierra, bosques, agua), así como la utilización de los mismos.

***La consulta ofrece la oportunidad de debatir, adaptar, complementar y priorizar los desafíos y los obstáculos que se han enumerado, además de otros que puedan plantear los participantes, con respecto a contextos regionales y grupos de agentes específicos.***

Las entidades que propician el desarrollo deben tomar en consideración una serie de factores y posibilidades a fin de fomentar las oportunidades económicas no agrícolas en circunstancias de cambio. En términos generales, debe tenerse presente lo siguiente:

- A nivel nacional, el factor clave es una economía creciente aunada a un proceso de urbanización que genera empleos para los migrantes de las zonas rurales, la demanda de bienes y servicios rurales, y una base impositiva que da al Estado la oportunidad de invertir en bienes públicos y capital humano.
- A nivel regional, la necesidad más apremiante es el fomento de factores que impulsen la economía rural, es decir, actividades con una ventaja comparativa suficiente para generar ingresos al margen de la economía rural regional. También es necesario contar con infraestructura e instituciones adecuadas para promover otras iniciativas productivas que respondan a la actividad impulsora, mediante las vinculaciones en las cadenas de producción o mediante el consumo y, en consecuencia, generen empleos e ingresos adicionales.
- A nivel local, los factores fundamentales son las inversiones en educación, salud y nutrición, con objeto de que las mujeres y los hombres pobres puedan aprovechar las distintas alternativas, además de un marco social y jurídico que impida la discriminación por razones de género, edad, etnia u otras características.
- La combinación adecuada de los factores de éxito varía según el contexto, el grado de desarrollo y crecimiento de la economía nacional, de dinamismo de la economía rural, y la distribución de los activos.
- Para que estos factores estén presentes hay que afrontar algunos desafíos clave, como generar un entorno interesante para las inversiones, facilitar las cadenas de suministro y los mercados de factores regionales, ampliar los servicios para prestar apoyo a las empresas, impartir capacitación postescolar adecuada, luchar contra la discriminación y la transmisión de la pobreza de una generación a otra, brindar protección social en caso de pérdida de activos y facilitar la migración voluntaria. También es importante conjugar programas públicos con iniciativas del sector privado, aumentar la capacidad de los gobiernos descentralizados y fomentar la capacidad de los organismos interesados para efectuar un seguimiento de la situación y extraer lecciones.

***Se invita a quienes participan en la consulta a examinar estas lecciones, aportar ejemplos de soluciones satisfactorias y sostenibles en las regiones de pertenencia e identificar una lista de los factores que favorecen el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a oportunidades no agrícolas de manera eficaz y beneficiosa.***

### **Desafío 5: ¿De qué manera la población rural pobre puede acceder a los procesos de gobernanza y desarrollar la capacidad para participar en ellos?**

El acceso a las estructuras de gobernanza y la participación en los procesos de políticas poseen un valor práctico e intrínseco para la población rural pobre y sus organizaciones. La gobernanza en favor de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales supone la participación e influencia de ellos en los procesos de políticas, que a su vez pueden aportarles un cambio beneficioso. Para lograrlo, hay que hacer frente a los siguientes desafíos : a) cómo fomentar conceptos de política que estén dirigidos por la población rural pobre; b) cómo hacer que la población rural pobre acceda a los procesos que las afectan; c) cómo conseguir que ésta tome parte efectivamente en los procesos de políticas y los inflencie, d) cómo lograr que la población rural pobre consiga modificar realmente la situación a su favor mediante la aplicación de decisiones de políticas.

La naturaleza propia de cada desafío está plasmada por la interacción de factores específicamente relacionados, por un lado, con los agentes involucrados, por ejemplo los intereses y la capacidad de grupos distintos de mujeres y hombres pobres y, por el otro, con los distintos contextos, como las instituciones, los incentivos y las limitaciones afrontadas por los distintos grupos pobres en procesos de gobernanza diferentes. Tanto los agentes como los ámbitos de políticas correspondientes están sufriendo modificaciones en muchos lugares del mundo como resultado de la globalización, las nuevas circunstancias de la gobernanza económica mundial, la nueva arquitectura de la ayuda para el desarrollo (a nivel regional y mundial) y la transformación de las instituciones estatales (por ejemplo, hacia una descentralización más acentuada). Las nuevas circunstancias plantean también otros elementos en los programas de los responsables de las políticas, por ejemplo: cambio climático, otras enfermedades, flujos de migración y remesas, aumento de los precios de los alimentos y la energía, y mayor competencia por los recursos naturales a causa de la producción de agrocombustibles. Todos estos temas van formando parte de plataformas de políticas que tienen gran trascendencia para la población rural pobre.

En general, la población rural pobre tropieza con dificultades más grandes que sus homólogos de las zonas urbanas a la hora de movilizar y determinar los procesos de políticas nacionales, y lo mismo ocurre cuando se trata de nuevos procesos y cuestiones de políticas. Al igual que en las ciudades, muchas veces las limitaciones de la población rural pobre se deben a problemas de alfabetización, confianza, recursos, resistencia de las instituciones y escasez de información o comprensión sobre cuestiones normativas. A ello se suman los problemas relacionados con la distancia, la invisibilidad política y la escasez o falta de coordinación. Por estas razones, la población tiene raras posibilidades de influir siquiera en los procesos de políticas relacionados directamente con la reducción de la pobreza (como los que atañen a la estrategia de reducción de la pobreza) o el desarrollo agrícola. Con pocas excepciones, esta situación se agudiza si se trata de procesos regionales o mundiales. Son muchos los países en los que determinados grupos sociales, como los pueblos indígenas y las minorías étnicas, tienen grandes dificultades para participar en los procesos de gobernanza nacionales, y las mujeres rurales casi siempre salen desfavorecidas, especialmente en los contextos oficiales de gobernanza.

***Actualmente, los principales desafíos de la población rural pobre en relación con los procesos de gobernanza pueden referirse a lo siguiente:***

**5.1 Cómo elaborar un programa de políticas favorable para los pobres que sea coherente y convincente, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:**

- falta de incentivos y tiempo para que los hombres y las mujeres pobres participen en los procesos de políticas;
- gran diversidad de intereses (o conflictos) entre esas personas;
- falta de información entre los pobres acerca de los procesos de políticas que les interese;
- nivel insuficiente de organización y capacidad de la población rural pobre para emprender acciones colectivas;
- escasa comprensión de las alternativas de políticas más indicadas para las necesidades de las mujeres y los hombres pobres;
- organizaciones no representativas de las mujeres y los hombres rurales pobres.

5.2. Cómo acceder a los procesos de políticas formales e informales en los foros pertinentes, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- complejidad y superposición de los espacios y foros de políticas, sin límites bien delineados;
- volatilidad o falta de transparencia de los procesos de políticas;
- falta de integración frecuente de las mujeres y los hombres pobres en los procesos de definición de estrategia de lucha contra la pobreza;
- dificultades para definir cuáles procesos de políticas son más pertinentes para esas personas;
- espacios y foros de políticas formales de carácter no integrador;
- falta de mecanismos institucionales eficaces para acceder a los procesos de políticas formales;
- capacidad limitada de la población rural pobre para emprender acciones colectivas en procesos de políticas informales;
- escaso compromiso político hacia la participación democrática o la reforma en favor de los pobres.

5.3 Cómo influir en los procesos de políticas formales e informales que guardan pertinencia para el desarrollo rural, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- limitada capacidad de mujeres y hombres para emprender acciones colectivas;
- escasa responsabilidad de los encargados de la elaboración de políticas y las instituciones de gobernanza oficiales;
- conflictos de intereses con grupos sociales más influyentes;
- procesos de políticas determinados por un grupo reducido de interesados.

5.4. Cómo asegurarse de que se ponen en práctica políticas que favorecen a las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales y producen un impacto positivo, pese a diversos obstáculos, por ejemplo:

- limitada capacidad de las instituciones administrativas;
- fragilidad del Estado o situación de conflicto o posterior a un conflicto;
- procesos de seguimiento y evaluación de las decisiones de políticas efectuados exclusivamente desde instancias superiores;
- falta de influencia de hombres y mujeres rurales pobres en la distribución de los recursos públicos.

***La consulta ofrece la oportunidad de debatir, adaptar, complementar y priorizar los desafíos y los obstáculos que se han enumerado, además de otros que puedan plantear los participantes, con respecto a contextos regionales y grupos de agentes específicos.***

La mayor parte de las experiencias positivas se registran en el plano local, donde se establecen nexos con los procesos nacionales, y en espacios populares o consultivos, más que en espacios electorales oficiales. En general, los principales puntos de partida son la movilización de las organizaciones de productores rurales, el desarrollo impulsado por la comunidad y otros planteamientos innovadores. En cuanto a los agentes involucrados, es frecuente que los donantes influyan de manera positiva, financiando la participación de la población rural pobre y contribuyendo a la apertura de espacios democráticos. Con respecto a las instituciones y los contextos, tiene relevancia el historial de movilización y movimientos sociales. Por último, también es importante la exposición al discurso internacional sobre derechos y participación, como por el concepto propulsor de que el cambio es posible. Más concretamente:

- En la fase de movilización, el factor de éxito más importante es el apoyo al establecimiento y crecimiento de organizaciones de la sociedad civil de la población rural pobre, sobre todo si éstas se caracterizan por un sentido de pertenencia a nivel de base. Otros factores clave son la presencia de derechos (como el de libertad de asociación) y un historial de movilización y movimientos sociales.
- En la fase de acceso, los factores propicios son la sensibilización y la educación de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales acerca de los procesos institucionales y jurídicos pertinentes y sus derechos como ciudadanos, así como el compromiso hacia procesos de políticas participativos.
- En la fase de influencia, los factores propicios consisten en el fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para entablar debates sobre políticas, mediante la capacitación en conocimientos técnicos, defensa de los intereses y competencias lingüísticas así como en negociación, cabildeo y comunicaciones. Igualmente importantes son el acceso a la información y a los datos que permiten sostener argumentos tanto como la disponibilidad de medios de comunicación a fin de dar voz a la población rural pobre y crear redes con otros interesados. En lo que concierne a las instituciones, un factor clave es la receptividad de las estructuras gubernamentales, el aparato burocrático y los políticos a las distintas opiniones de la población rural pobre.
- En la fase de aplicación, los factores propicios son el fomento de la capacidad para participar en el seguimiento y evaluación y en los procedimientos de seguimiento ya incorporados, con objeto de dar a conocer periódicamente las distintas reacciones a los asociados clave. Las instituciones son importantes también para la definición y divulgación de un procedimiento de retroalimentación, la prestación de apoyo al cumplimiento de las funciones relativas a la aplicación de políticas, y la elaboración de mecanismos de coordinación locales y regionales que sean eficaces.

***Se invita a quienes participan en la consulta a examinar estas enseñanzas, aportar ejemplos de soluciones satisfactorias y sostenibles en las regiones de pertenencia e identificar una lista de los factores que favorecen el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a los procesos de gobernanza de manera eficaz y beneficiosa.***