

# INFORME SOBRE EL DESARROLLO RURAL 2016 \*

## Fomentar la transformación rural inclusiva

### EL CONTEXTO DEL DESARROLLO Y MENSAJES PRINCIPALES

Desde que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) publicó su Informe sobre la pobreza rural en 2011, la economía mundial ha seguido experimentando alteraciones estructurales persistentes y de gran envergadura. Las economías de países de ingresos medios (“mercados emergentes”) y las de varios países en desarrollo de bajos ingresos vienen registrando las tasas de crecimiento más rápidas del mundo —si bien ya han comenzado a mermar—, repercutiendo en los mercados financieros y de productos básicos en maneras que no se habían visto antes.

En el transcurso de este período han aumentado la frecuencia y la gravedad de los fenómenos climáticos extremos, y los conflictos complejos y prolongados que afectan a varias regiones han creado situaciones de fragilidad que han dado como resultado desplazamientos a gran escala de la población, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. Continúan profundizándose, asimismo, los desafíos sociales y políticos vinculados con el desempleo, en particular el desempleo entre los jóvenes. Y en respuesta a una demanda de alimentos creciente y cada vez más diversa, se consolidan rápidamente las cadenas de valor de alimentos básicos y productos de alto valor a nivel mundial y nacional.

Estas dinámicas más recientes se combinan con las que ya existen para originar oportunidades y desafíos nuevos a la población rural y las regiones rurales de todo el planeta. Por ejemplo, la urbanización, los cambios demográficos, la creciente integración de las cadenas de suministro de alimentos y los sistemas alimentarios, y la inversión cada vez mayor en el sector agroalimenta-

rio, tanto interna como externa, todo ello se combina para generar riesgos nuevos en los mercados del sector, riesgos que afectan a las mujeres y los hombres rurales que desarrollan actividades en el medio agrícola y en los sistemas alimentarios más amplios. Pero también crea nuevas oportunidades empresariales y de empleo en los eslabones superiores e inferiores de las cadenas de valor agroalimentarias, en actividades relacionadas con la elaboración, el transporte, el suministro de insumos y el desarrollo de tecnologías, infraestructura y equipo, y las tareas de mantenimiento conexas.

La rápida difusión de los dispositivos digitales y un mayor acceso a Internet implican que la información y los conocimientos sobre sistemas agroalimentarios se puedan generar y compartir con una puntualidad, una velocidad y una precisión cada vez mayores, aunque no necesariamente de manera más igualitaria. El cambio climático ha hecho que aumentara la preocupación por la sostenibilidad de las prácticas agrícolas establecidas, pero también es una fuente de oportunidades para que, a través de mejoras en la gestión de los recursos naturales, los hogares y comunidades rurales creen nuevas vías para generar beneficios.

En reconocimiento del papel dominante que desempeñan los agricultores en pequeña escala en los paisajes rurales de todo el mundo en desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible confirma el compromiso de facilitar a estos pequeños agricultores más medios y de mejor calidad para que puedan impulsar esta transformación. Los pequeños productores vienen enfrentándose desde hace mucho tiempo a barreras para acceder a los recursos productivos, la tecnología, los insumos, la financiación, los conocimientos y los mercados.

\* El texto forma parte del documento: Informe sobre el desarrollo rural 2016: fomentar la transformación rural inclusiva. Presentación general. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma, 2016.

La amplia dispersión espacial de su producción, sumada al carácter estacional y los elevados costos de transporte, traen como consecuencia un alto nivel de riesgo en relación con los precios de mercado y agravan su capacidad de negociación financiera, de por sí ya desigual. Por lo tanto, aún persisten la producción de subsistencia y el acceso limitado al mercado. Al mismo tiempo, aumentan las presiones sobre la base de recursos naturales del medio rural debido al crecimiento demográfico, las prácticas agrícolas no sostenibles, la urbanización, la minería, los cambios en el uso de la tierra y la deforestación.

Bajo el efecto de estas presiones, los sistemas agrícolas de los que dependen la mayor parte de los habitantes del medio rural se enfrentan a grandes desafíos para satisfacer la demanda creciente de alimentos, piensos y fibra, haciendo peligrar de esta manera la seguridad alimentaria en varios sitios.

A fin de hacer frente a los desafíos y oportunidades que van surgiendo —así como de mejorar las posibilidades de alcanzar varios de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)—, las zonas rurales deben transformarse rápida e inclusivamente. Dentro de estas zonas se observa una gran variabilidad en las capacidades de los hogares de generar ingresos fuera del sector agrícola de fuentes que están cobrando cada vez más importancia, lo cual crea unas diferencias pronunciadas en sus habilidades para participar en las actividades principales de las economías rurales.

El Informe sobre el desarrollo rural del FIDA de 2016 intenta arrojar luz sobre este paisaje rural cambiante a fin de informar las decisiones concernientes a programas y políticas que adopten los profesionales del desarrollo a nivel local, regional y mundial, incluido el FIDA. En el informe se examina el desarrollo rural a través del prisma de la transformación de las zonas rurales y la actividad económica en general, del cual se extraen los cinco mensajes principales que se exponen a continuación.

**1. La transformación rural no ocurre de forma aislada sino como parte de un proceso más amplio de transformación estructural moldeado por las interconexiones entre la agricultura, la actividad económica fuera del sector agrícola, la industria manufacturera y los servicios. La transformación rural resulta esencial para la transformación estructural.**

La transformación rural tiene lugar dentro del marco de un proceso más amplio de transformación estructural de toda la economía que experimentan los países. Implica aumentar la productividad agrícola, la comercialización y la diversificación de los modelos de producción y los medios de vida dentro del sector agrícola y otros sectores rurales no agrarios.

Un aumento de la productividad en la agricultura y la economía rural no agrícola proporciona la oferta de alimentos necesaria para satisfacer las exigencias derivadas del crecimiento y la transformación de las zonas urbanas, y libera mano de obra hacia otros sectores como el de la industria manufacturera y los servicios. Por este motivo, los resultados de la agricultura y la economía rural no agrícola reflejan y determinan la vía de la transformación estructural.

Simultáneamente, la transformación rural toma forma en función del crecimiento y la diversificación de la demanda de alimentos y materias primas proveniente de estos sectores. Estas fuerzas interrelacionadas definen las vías y niveles que adoptará la transformación rural, la cual a su vez tendrá una influencia fundamental en las oportunidades y limitaciones que se presenten para el desarrollo rural, su sostenibilidad y capacidad de inclusión.

**2. Aunque la transformación rural pueda tener efectos tanto positivos como negativos para la población rural, la transformación rural inclusiva no se dará de manera automática y por lo tanto es necesario impulsarla.**

La transformación rural altera la estructura de las explotaciones, las tecnologías en uso, las capacidades de las mujeres y los hombres del medio rural, y la distribución y dinámica de la población y la fuerza de trabajo. Los beneficios que se generan son múltiples, y van más allá de las zonas rurales.

Las fuerzas que apuntalan la transformación rural pueden crear también condiciones para que se produzcan muchos cambios sociales favorables: un crecimiento de la esperanza de vida, mejoras en la educación, la nutrición y los aspectos relacionados con la salud, el agua y el saneamiento, y el empoderamiento de las mujeres. Pero también pueden dar lugar a innumerables desigualdades y desequilibrios políticos, sociales, económicos y ambientales. Podrían verse amenazadas las identidades tradicionales, la cohesión social y el potencial de acción colectiva, con efectos negativos para las perspectivas de inclusión.

Por lo tanto, la transformación rural inclusiva dista de ser espontánea. No ocurre porque sí: es necesario hacerla posible.

La capacidad de inclusión de un proceso de transformación es una cuestión empírica, altamente específica de la ubicación, las identidades y las condiciones sociales y económicas predominantes. Los gobiernos, los organismos de desarrollo y otras entidades que quieran diseñar y poner en práctica estrategias de desarrollo rural que promuevan la transformación rural inclusiva necesitan

encontrar respuestas a las siguientes tres preguntas: ¿cuáles son las diferentes vías (o patrones) de transformación estructural y rural en todo el espectro del mundo en desarrollo?; ¿cuáles son las consecuencias de la transformación para la reducción de la pobreza rural y la inclusión?, y ¿qué puede hacerse para estimular y apoyar la transformación rural inclusiva?

### **3. Una transformación rural o estructural rápida, si bien es necesaria, no conduce automáticamente a una rápida reducción de la pobreza rural.**

En general, los países que han alcanzado niveles más elevados de transformación estructural son también los que tienen un sector rural más transformado o experimentan procesos más acelerados de transformación rural y reducción de la pobreza. Es raro que haya una disminución rápida de la pobreza rural sin que ocurra una transformación estructural y/o rural rápida. De una muestra formada por 60 países, tan solo un país sin transformación rápida alcanzó reducir sus niveles pobreza.

Dicho esto, varios países que han experimentado una transformación rápida no han conseguido hacerlo de manera inclusiva, con el resultado de que la pobreza rural del país persiste a pesar de poseer una economía en vías de transformación. Es posible que las transformaciones estructurales y rurales sean necesarias para la inclusión rural, pero no son suficientes. La transformación rural tiene un papel especialmente importante. Los datos sugieren que en los casos donde la transformación estructural transcurre lentamente pero las políticas e inversiones conducen a una transformación rural rápida, es posible que la inclusión rural se produzca de manera relativamente rápida también.

A fin de alcanzar y consolidar la inclusión rural, no sólo es imperativo que los países se transformen rápidamente, sino que adopten las políticas y programas específicos que faculten y empoderen a la población rural para aprovechar las oportunidades disponibles y hacer frente a las amenazas y desafíos relacionados con los procesos de transformación. En los casos donde los pobladores rurales tienen la capacidad de organizarse para obtener acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales, las tecnologías e insumos productivos, la financiación y los centros de comercialización, y participan en la adopción de decisiones, se convierten en actores y beneficiarios centrales de los procesos de transformación rural.

Como no existe un mecanismo de incentivos naturalmente dinámico que proteja los intereses de los grupos marginados en los procesos de transformación estructural o rural, será necesario determinar correctamente cuáles son las amenazas que afectan a los productores en pequeña escala, las pequeñas y medianas empresas (pymes) agroalimentarias rurales, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, y hacerles frente de manera apropiada.

### **4. La transformación rural inclusiva se apoya principalmente en la agricultura, la cual retiene su importancia a medida que se desarrolla la transformación, pero es preciso adoptar políticas agrícolas específicas en las diferentes etapas de la transformación rural.**

Debido a que la transformación estructural y el sistema agroalimentario están fuertemente interrelacionados, la economía política nacional y subnacional de la transformación rural inclusiva se apoya principalmente en el papel y la importancia asignada a la agricultura a medida que se produce la transformación.

Con niveles relativamente bajos de transformación estructural se requieren unos enfoques de desarrollo rural basados en medidas de “fomento de la agricultura”. Con estos enfoques se pretende estimular un crecimiento rápido y generalizado de la productividad agrícola. Quienes ocupen cargos de liderazgo deberán encontrar maneras de orientar y sostener los esfuerzos en la agricultura no obstante las múltiples limitaciones que le quitan valor y vuelven la meta de incentivar la productividad generalizada algo extraordinariamente difícil de conseguir.

A medida que la transformación estructural alcanza niveles más altos pero aún moderados, se precisarán enfoques basados en medidas de “modernización de la agricultura”. Estas deberán diseñarse para facilitar la transición a una mayor especialización y diversificación de la producción y el comercio para un número cada vez mayor de agricultores en pequeña escala y pymes rurales.

Quienes ocupen cargos de liderazgo deberán crear y mantener la atmósfera política necesaria que permita expandir y profundizar la economía rural basada en la agricultura, y su diversificación dentro y fuera de esta.

Con niveles altos de transformación estructural se requerirán enfoques basados en medidas de “sostenibilidad de la agricultura” orientadas a un sector agrícola



que, a pesar de sus dimensiones pequeñas y participación decreciente en relación con los volúmenes generales de producción y empleo, tiene una influencia poderosa y de largo alcance en otras partes de la economía y la sociedad. Al mismo tiempo que quienes ocupen cargos de liderazgo atiendan las demandas legítimas impuestas por los sistemas agroalimentarios de generar bienes públicos cada vez más vitales, también deberán dar voz y representación a los grupos rurales que todavía dependen directamente de la agricultura y de las cadenas de valor agrícolas para sostener sus medios de vida, muchos de los cuales continúan siendo insuficientes y vulnerables.

**5. Las estrategias de desarrollo rural que buscan la transformación rural sostenible, aunque tienen una orientación similar, son específicas de cada contexto y prevén reformas normativas, innovaciones institucionales e inversiones prioritarias que están determinadas por la velocidad y la capacidad de inclusión de las vías de transformación hasta ese momento.**

Los países y las regiones ubicadas dentro de ellos pueden transformarse y ser inclusivos de múltiples maneras diferentes. El análisis sugiere cuatro categorías de transformación e inclusión en función de las cuales se puede clasificar a la mayoría de los países y regiones, cada una con estrategias de desarrollo rural con objetivos diferentes destinados a fomentar la transformación rural inclusiva:

- 1) Los países de transformación e inclusión relativamente rápidas deberán procurar adaptarse a condiciones cambiantes para poder mantener el ritmo y hacer frente a los problemas inherentes al crecimiento rápido.
- 2) Los países de transformación relativamente rápida pero de inclusión relativamente lenta deberán procurar amplificar los efectos positivos del crecimiento, ampliando el alcance de los beneficios y las oportunidades a las poblaciones rurales y los grupos minoritarios al tiempo que se mantiene la velocidad de transformación.
- 3) Los países de transformación relativamente lenta pero de inclusión relativamente rápida deberán procurar acelerar el ritmo de la transformación sin sacrificar la capacidad de inclusión.
- 4) Los países de transformación e inclusión relativamente lentas deberán procurar amplificar los beneficios del crecimiento y acelerar el ritmo de la transformación, buscando expandir tanto el alcance como la velocidad de los beneficios que se generan. Los puntos de presión, las reformas normativas, las innovaciones institucionales y las inversiones varían de acuerdo con las distintas categorías. Por ende, fomentar la transfor-

mación rural inclusiva significa adoptar las decisiones estratégicas correctas en los diferentes contextos, algo que es en parte un arte, en parte una ciencia. Es un arte porque se debe generar y sostener una atmósfera política que permita priorizar la agricultura, las zonas rurales y los sistemas agroalimentarios en evolución a medida que se va produciendo la transformación estructural, profundizando y expandiendo la actividad socio-económica general. El lado científico radica en poner en práctica políticas, instituciones e inversiones que consigan atraer a números cada vez mayores de personas de las zonas rurales a dicha actividad general. Ninguno de los dos esfuerzos carece de complicaciones. Los problemas vinculados a la obtención de resultados y la equidad dentro de la agricultura, las zonas rurales y los sistemas agroalimentarios son profundos, recurrentes y muy extendidos.

Las principales opciones estratégicas giran en torno a asegurar que los pobres y marginados sean integrados por las políticas, las instituciones y las inversiones capaces de mejorar las consecuencias distributivas de una transformación rápida. La complejidad y continuidad de los desafíos estratégicos son tan potentes como las oportunidades estratégicas específicas de cada contexto y determinadas por cada vía. El FIDA y sus países asociados vienen reconociendo desde hace mucho tiempo la importancia de considerar a las personas del medio rural como parte de la solución, y deben continuar haciéndolo, centrándose en acciones que faciliten su inclusión durante las diferentes etapas de la transformación estructural y rural.

La relación entre los hallazgos anteriores y las implicaciones para la agenda mundial de desarrollo rural y, en líneas más generales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es clara, potente y afirmativa. Cientos de millones de pobladores rurales serán protagonistas en la creación de soluciones de desarrollo sostenible.

Este informe se centra en la transformación rural inclusiva como elemento central de los esfuerzos mundiales para erradicar la pobreza y el hambre, y construir sociedades inclusivas y sostenibles para todos. Las implicaciones normativas y programáticas en diferentes regiones y áreas temáticas de intervención se basan tanto en el análisis riguroso, como en los 40 años de experiencia del FIDA en invertir en la población rural y facilitar la transformación inclusiva y sostenible de las zonas rurales.

## INTRODUCCIÓN AL INFORME

Cuando en 2015 el mundo reflexionaba sobre los logros alcanzados en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se daba forma a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el discurso dominante era realista, pero, con mucha razón, positivo y alentador. En 1990, alrededor del 44 por ciento de la población de las

regiones en desarrollo vivía con menos de 1.90 dólares estadounidenses por día. En 2012 este porcentaje había bajado al 14.9 por ciento, lo que corresponde a una reducción de 1,060 millones de personas en situación de pobreza extrema. Por otro lado, los avances en materia de desigualdad no fueron tan contundentes. Tal como refleja el coeficiente de Gini, la desigualdad en los países de ingresos bajos y medios subió del 38.5 por ciento a principios de la década de 1990, al 41.5 por ciento a fines de la década de 2000.

No obstante, entre el período de 1990 a 1992 y el período de 2010 a 2012, la proporción de personas subalimentadas en los países en desarrollo se redujo del 23.3 por ciento al 12.9 por ciento, lo cual representa un descenso desde 1,010 millones a 795 millones de personas en términos absolutos.

La disminución de las cifras de pobreza y subalimentación fue más pronunciada en Asia donde China, por citar un solo caso, redujo su tasa de pobreza rural del 66.6 por ciento en 1990 al 6.5 por ciento en 2012. En otras regiones del mundo los logros fueron menos impresionantes, aunque igualmente importantes. Pero lo que no se puede pasar por alto es que, en la mayor parte de las regiones, las tasas rurales de pobreza todavía se ubicaban bien por encima de las de las zonas urbanas. Con la excepción de Asia y el Pacífico y, en menor medida, América Latina y el Caribe, no se registró una disminución significativa de la brecha en el período mencionado.

El desarrollo rural es una de las fuerzas más fiables y potentes para revertir todas estas tendencias y alcanzar un desarrollo social y económico generalizado. Existen datos contundentes y claros que prueban que invertir continuamente en mejorar la productividad en la agricultura y la economía rural general repercute de manera importante tanto en el crecimiento económico como en la reducción de la pobreza. El impacto llega por vías tanto directas (aumento de los ingresos y mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición) como indirectas (mejora de la educación, la atención sanitaria y otros servicios importantes).

En este informe se examina el desarrollo rural a través del prisma de la transformación de las zonas rurales y la actividad económica en general: la transformación rural y la transformación estructural. Al insertar el desarrollo rural dentro de la transformación rural, y a esta dentro de la transformación estructural, se puede ver el desarrollo de las zonas rurales y urbanas como un todo interconectado. Esta perspectiva permite examinar, desde el punto de vista del desarrollo rural y la transformación rural, las implicaciones de los cambios rápidos y profundos y del lado de la demanda que se producen en los mercados de factores y cadenas de valor agroalimentarias, tanto internacionales como internos. El estudio de los factores motores y determinantes de las vías y niveles de la transformación estructural y de la transformación rural permite entender la forma en que estas configuran las oportunidades para el desarrollo rural y su capacidad de inclusión, y las limitaciones que se presentan a estos procesos.

El desafío estratégico más importante que deben enfrentar los gobiernos, los organismos de desarrollo y otras partes interesadas es cómo integrar a cada vez más personas pobres y marginadas de las zonas rurales en el conjunto de la economía.

### **La perspectiva regional**

El análisis empírico revela varias regularidades con respecto a la transformación estructural, la transformación rural y la inclusión rural (según se refleja en la reducción de la pobreza rural). Los países que más se han transformado, relativamente, desde el punto de vista estructural son también los que lo han hecho desde el punto de vista rural. Cuanto más rápida es la transformación estructural, más rápido es el ritmo de reducción de la pobreza rural. De manera similar, cuanto más rápida es la transformación rural, más rápido es también el ritmo de reducción de la pobreza rural.

Allí donde la transformación estructural es relativamente lenta, la transformación rural rápida coincide con un proceso acelerado de reducción de la pobreza rural. Da-

ría la impresión entonces de que tanto la transformación rural como la inclusión rural serían más dinámicas en contextos de transformación estructural rápida y que a su vez esta, especialmente cuando se desarrolla de manera relativamente lenta, resulta más dinámica si se produce a la par de procesos rápidos de transformación rural e inclusión rural.

Es raro que haya una disminución rápida de la pobreza rural sin que ocurra una transformación estructural y/o rural rápida. No obstante, varios países que se han transformado rápidamente no han conseguido hacerlo de manera inclusiva. Es posible que las transformaciones estructurales y rurales sean necesarias para la inclusión rural, pero no son suficientes. Para alcanzar la inclusión los países no solo deben transformarse rápidamente, sino que también deben tomar medidas específicas para reducir la pobreza rural y mejorar la inclusión a un nivel más general.

En base a estas constataciones se plantea la hipótesis de que la capacidad de inclusión de los procesos de transformación estructural y rural es una cuestión empírica en la cual la vía y la velocidad de transformación e inclusión están ligadas a las condiciones iniciales, los factores institucionales, las políticas y las inversiones. Se examina la validez de las dos siguientes hipótesis: 1) Ningún país ha podido reducir sus niveles de pobreza rural significativamente sin experimentar procesos rápidos de transformación estructural y/o rural. Los datos recopilados deberían poder corroborar esta afirmación, con unas pocas excepciones. 2) Los países que han experimentado procesos significativos de transformación estructural y/o rural han reducido significativamente la pobreza rural y han mejorado también la inclusión. La validez de esa afirmación estaría limitada en función de los datos, con ciertos países que se han transformado de

manera inclusiva pero con varios que lo han hecho sin mejoras a la inclusión. La medida en que la validez de estas hipótesis se sostiene en diferentes partes del mundo se examina en el informe completo en cuatro capítulos regionales junto con las formas en que las condiciones iniciales, los factores institucionales, las políticas y las inversiones elegidas se han manifestado en cada región y el modo en que estos afectaron —si lo hicieron— la velocidad y la capacidad de inclusión de los procesos de transformación rural.

### **América Latina y el Caribe (LAC por sus siglas en inglés)**

La mayor parte de los países de la región de LAC ya habían alcanzado niveles relativamente altos de transformación estructural y rural al inicio del período analizado, con una tasa de urbanización de más del 75 por ciento. El crecimiento y la reducción de la pobreza durante el período estudiado fueron, en general, firmes. En la segunda mitad del siglo XX estos países experimentaron una vasta transformación rural que tuvo cuatro características en común: una integración espacial, producto de la constitución de territorios funcionales rurales-urbanos donde vive la mayor parte de la población rural; una diversificación de las economías rurales a partir de la agricultura; una transformación de los sistemas y cadenas de valor agroalimentarios caracterizada por la preponderancia de las grandes empresas, y una atenuación de la distancia cultural entre las juventudes de los medios rural y urbano facilitada por la ampliación de la red vial rural y las tecnologías de las comunicaciones. Las viejas sociedades, fundamentalmente agrarias, han sido reemplazadas por nuevos tipos de sociedades rurales en las que la agricultura todavía conserva su importancia, pero no su hegemonía.



Los datos encontrados confirman la validez de las principales hipótesis, esto es, que todos los países (con la excepción de uno) que consiguieron reducir sus cifras de pobreza rural de manera más acelerada que la región en general también experimentaron procesos rápidos de transformación estructural o rural, o ambos a la vez, pero no todos los países que experimentaron una transformación rápida redujeron su pobreza rural rápidamente. Casi todos los países que han reducido su pobreza rural de manera rápida también consiguieron disminuir la desigualdad del ingreso rural más rápidamente que la media regional.

Como en la región de Asia y el Pacífico, el crecimiento de la productividad agrícola y el fortalecimiento de la economía rural no agrícola pero basada en la agricultura serán factores importantes para lograr mejoras de la inclusión. Junto a las medidas e inversiones favorables a los pequeños agricultores que se hagan para estimular la productividad (por ejemplo, infraestructura en las zonas rezagadas, reforma de la tierra para las personas excluidas, iniciativas focalizadas de investigación y desarrollo agrícola, y mejora del acceso a las tecnologías y a la financiación), los programas de protección social han ocupado y seguirán ocupando un lugar central en los esfuerzos para reducir la pobreza rural en LAC.

La capacitación para que las personas pudieran acceder a empleos más productivos, el apoyo a la acción colectiva y el empoderamiento fueron factores críticos para lograr la inclusión, y continuarán siéndolo. En los países con marcadas diferencias internas en cuanto a las condiciones agroclimáticas, socioeconómicas y estructurales, quizás sea apropiado poner en práctica estrategias de desarrollo territorial. Una prioridad será el apoyo a la expansión de bienes públicos de alta calidad, lo cual requerirá también un gran esfuerzo de coordinación entre las políticas y programas agrícolas (y que favorecen a los pequeños productores) y aquellos en materia de servicios públicos, infraestructura y desarrollo económico en general, algo que probablemente pueda hacerse solamente sobre la base de enfoques regionales y territoriales.

### **Asia y el Pacífico (APR por sus siglas en inglés)**

En APR, donde el período estudiado se caracterizó por un crecimiento rápido y una reducción significativa de la pobreza, el sector rural ha venido transformándose gradualmente para pasar de una producción basada en los cereales o los granos, a una orientada a productos de mayor valor como los ganaderos y pesqueros. Los patrones de consumo de alimentos también están cambiando, principalmente al impulso del aumento de los ingresos y la urbanización: se consumen menos féculas y arroz, y más frutas, verduras, productos lácteos y ganaderos, pescado, azúcares y aceites.

Los datos recabados confirman ampliamente las dos hipótesis, incluso más que en cualquier otra región. Las recientes transformaciones experimentadas por las economías y sociedades rurales de la región han coincidido con la transformación estructural más rápida y profunda que se haya visto en los países en desarrollo, coincidente con una marcada reducción de la pobreza rural. Los datos recabados no dan cuenta de ningún país que se haya transformado de forma relativamente rápida y que no haya también reducido sus niveles de pobreza de la misma forma. Por otro lado,



sí confirman que los países que se han transformado de manera relativamente lenta registraron importantes avances en la lucha contra la pobreza, si bien a un ritmo más lento que la media regional.

En los países con tasas relativamente altas de transformación y reducción de la pobreza, el aumento de la productividad de las explotaciones en pequeña escala y el rápido crecimiento de la economía rural no agrícola desempeñaron un papel decisivo. Mientras que las actividades manufactureras basadas en el uso intensivo de la mano de obra son una fuente para el crecimiento inclusivo del empleo en la región, el crecimiento de la productividad agrícola y de la economía rural no agrícola continúan ocupando un lugar central en la transformación estructural y rural que integra a las personas pobres de las zonas rurales en la economía en su conjunto.

Entre las políticas e inversiones que se pusieron en marcha para mejorar la inclusión se pueden mencionar las inversiones en infraestructura en zonas rezagadas, la reforma de la tierra para personas excluidas, las actividades de investigación y desarrollo impulsadas por la demanda y la mejora del acceso de los pequeños productores a las tecnologías y a la financiación. Fue de especial importancia mantener la coherencia y planificar progresivamente las reformas institucionales, las políticas y las inversiones.

Las actividades manufactureras basadas en el uso intensivo de la mano de obra seguirán siendo una fuente importante para el crecimiento inclusivo del empleo en muchos países de la región, pero el continuo crecimiento de la productividad agrícola y el fortalecimiento constante de la economía rural no agrícola ocuparán un lugar central en la transformación estructural y rural que integra a las personas pobres de las zonas rurales en la economía en su conjunto.

## África Subsahariana

El discurso dominante de un continente que está transformándose rápidamente, con resultados mixtos pero en general positivos, conserva su validez en el contexto de esta región; sin embargo, es necesario reconocer los desafíos de algunas tendencias que están amenazando la continuidad del progreso. La agricultura muestra un buen crecimiento tanto de la producción como de la productividad, pero no se observa mucha diversificación en relación con la gama de productos básicos que se explotan. El panorama que emerge es el de un sector agrícola en expansión, pero que padece debilidades fundamentales que impiden reducir la pobreza y la desigualdad de manera generalizada.

No obstante, las zonas rurales de África están viendo una transformación rápida e intensa. Respecto de las hipótesis planteadas, los datos encontrados muestran que de los 23 países (dentro de los 28 que componen la región) que registraron procesos de transformación estructural y rural relativamente rápidos en el período analizado, solo 15 consiguieron reducir la pobreza rápidamente. Las altas tasas de crecimiento demográfico, las deficiencias de la infraestructura y la falta de políticas e instituciones adecuadas suponen una carga muy grande. Sin embargo, es de notar que nueve países de transformación relativamente lenta consiguieron reducir la pobreza a tasas bastante rápidas. Estos casos no hacen más que confirmar que las dificultades demográficas y políticas a las que se enfrentan los países africanos no son imposibles de superar. Muestran también que la dirección y la calidad de la inversión pública son una parte fundamental de las vías inclusivas de transformación.

El continuo crecimiento de la población joven dentro de la fuerza de trabajo en todo el continente justifica que la transformación inclusiva se centre en la juventud. No





obstante la rápida urbanización, las oleadas de jóvenes que al llegar a la edad adulta deseen establecer un hogar y procurarse medios de vida estables serán predominantemente rurales, por lo menos durante 20 años más. Aunque las velocidades y patrones de transformación estructural y rural difieren en todo el continente africano, las similitudes en las proporciones de los factores y en materia de ventajas comparativas dan la pauta de que la transformación inclusiva cobra su impulso principalmente a partir de la agricultura y el sector rural no agrícola. Ambos sectores requieren la inversión sostenida en mejoras de la productividad a fin de alcanzar su verdadero potencial.

La agricultura es el empleador más importante y será el sector que deberá absorber a quienes ingresen al mercado de trabajo. El aumento de la productividad agrícola y la mejora de los medios de vida relacionados con la agricultura continuará siendo el principal medio para lograr tal inclusión en un futuro cercano. Un mayor crecimiento de la agricultura también impulsará el crecimiento del sector rural no agrícola. Resultan fundamentales las inversiones focalizadas en obras de infraestructura y destinadas a desarrollar capacidades y aumentar el acceso a la tierra y la financiación. La rápida urbanización y los cambios rápidos en los patrones de consumo de alimentos ponen de manifiesto el alto potencial que tienen los cambios —impulsados por la demanda— en los sistemas agroalimentarios para convertirse en fuentes de crecimiento del empleo y los ingresos en las zonas rurales.

### **Cercano Oriente, África del Norte, Europa y Asia Central (NEN por sus siglas en inglés)**

A pesar de la gran diversidad de espacios geográficos, antecedentes históricos, dotaciones de recursos y contextos sociopolíticos que existen en estas regiones, los países comparten transiciones políticas y económicas intensas y de consecuencias a largo plazo que están influyendo de manera decisiva en sus transformaciones estructurales y rurales.

Concretamente, muchos países están lidiando con las secuelas de dos hechos muy importantes, separados por casi dos decenios de tiempo: las consecuencias trascendentales de la remodelación de la Comunidad de Estados Independientes, desencadenada por la desaparición de la Unión Soviética a principios de la década de 1990, y la recomposición de los espacios socioeconómicos de los países de NEN tras las revoluciones del mundo árabe que comenzaron en 2011. La dotación de factores de estos países, en particular la de recursos naturales como el agua, las tierras aptas para agricultura y los minerales, son motores importantes de sus procesos de transformación estructural y rural. En la mayor parte de los países de la región, la dependencia de los ingresos procedentes del petróleo y sus efectos cíclicos sobre los productos básicos provoca un crecimiento económico muy volátil, lo

cual es particularmente perjudicial puesto que la pobreza se combate mejor en contextos de crecimiento estable.

Los datos encontrados indican que la brecha entre la pobreza rural y la pobreza urbana es un indicador muy potente de la inclusión (cuanto más amplia la brecha, más baja la capacidad de inclusión). Los países que han conseguido reducir la brecha normalmente registran un valor agregado agrícola por trabajador más alto. La combinación de una transformación estructural por encima de la media y una transformación rural por encima de la media trae como resultado una disminución relativamente rápida de la pobreza y una reducción de la brecha entre la pobreza rural y la pobreza urbana. Por el contrario, los países donde se combinan procesos de transformación estructural y rural por debajo de los valores medios registran un ritmo lento de reducción de la pobreza y experimentan un ensanchamiento de la brecha.

Por lo tanto, ningún país ha alcanzado un patrón de desarrollo inclusivo caracterizado por una reducción relativamente rápida de la pobreza en general y una disminución simultánea de la brecha de pobreza rural-urbana sin considerar cuidadosamente la interrelación entre la transformación rural y la transformación estructural que le sirve de contexto. Algunas de las intervenciones más importantes para fomentar la transformación inclusiva son impulsar la productividad agrícola y la reorientación de las cadenas de valor hacia productos de mayor valor, crear una mayor resiliencia a las conmociones antropogénicas e inducidas por el clima, empoderar a las mujeres, invertir en infraestructura, y ampliar el acceso a la tierra de cultivo y otros recursos productivos, en particular para los segmentos de la población que han sido históricamente excluidos.

