



Asamblea General

Distr. general
30 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones
Tema 22 d) del programa provisional*
**Eradicación de la pobreza y otras cuestiones
de desarrollo**

Eradicar la pobreza rural a fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución [73/244](#) de la Asamblea General y contiene un examen del estado actual de la pobreza rural y las disparidades y los problemas que se presentan en su erradicación, especialmente en países en desarrollo, así como recomendaciones para superar las numerosas disparidades y problemas.

* [A/74/150](#).



I. Introducción

1. Gracias a los esfuerzos mundiales de lucha contra la pobreza, el porcentaje de personas que vivían en la pobreza extrema (con 1,90 dólares diarios en paridad de poder adquisitivo) descendió en 2015 hasta el 10 %, frente al 11,2 % en 2013. A pesar de este avance, se dejó atrás a las poblaciones de las zonas rurales, muchas de las cuales seguían en una situación de pobreza extrema. Aproximadamente el 54 % de la población mundial vivía en zonas rurales en las que la tasa global de pobreza era del 17,2 % en 2015, frente al 5,3 % en las zonas urbanas ese mismo año. Y lo que es más preocupante: el 79 % de las personas que vivían en situación de pobreza extrema en 2015 residían en zonas rurales¹; en 2013, esa cifra era de alrededor del 80 %².

2. La pobreza rural no abarca únicamente la pobreza económica, sino que engloba también el hambre y la malnutrición, la escasez de capacidades, la insuficiencia de activos, una capacidad limitada para tomar decisiones, la exclusión social y la marginalización. Se calcula que 821 millones de personas en todo el mundo estaban subalimentadas en 2017, frente a 784 millones en 2015. África sigue siendo el continente con mayor prevalencia de subalimentación, que afecta a una quinta parte de la población, y las zonas rurales sufren este problema de forma desproporcionada.

3. En términos multidimensionales, el 83,5 % de los pobres en 2013 vivía en las zonas rurales³. Si bien la mayoría de la pobreza rural se concentra en Asia Meridional y África Subsahariana, también representa un grave problema en otras regiones en desarrollo. En los países desarrollados, la población rural también padece mayores tasas de pobreza que la población de las zonas metropolitanas. Por lo tanto, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2 es esencial ganar la batalla contra la pobreza rural.

4. Los pobres de las zonas rurales son un grupo muy diverso, compuesto por agricultores familiares, productores de subsistencia, trabajadores agrícolas sin tierra, pescadores, ganaderos y personas que dependen de los bosques⁴. Alrededor de dos tercios de las personas extremadamente pobres de las zonas rurales son trabajadores agrícolas, mientras que cerca de un 40 % vive en bosques y sabanas⁵. Casi un tercio del total de pobres de las zonas rurales pertenece a pueblos indígenas, cuando la proporción de pobres del mundo que pertenece a esos pueblos, que representan el 5 % de la población mundial, es de alrededor del 10 %⁶. Más del 45 % de las personas que viven en la pobreza extrema son niños menores de 15 años, y el 60 % viven en hogares con tres hijos o más⁷.

5. A continuación se enumeran algunos de los principales problemas para erradicar la pobreza rural: falta de datos adecuados, especialmente datos desglosados por factores pertinentes en los que basar las políticas; inversión insuficiente en desarrollo agrícola y rural; formación escasa e inadecuada de capital humano que se ajuste a los

¹ Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza* (Washington D.C., Banco Mundial, 2018).

² Andrés Castañeda *et al.*, “A new profile of the global poor”, *World Development*, vol. 101 (enero de 2018).

³ Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2018*.

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Ending extreme poverty in rural areas: sustaining livelihoods to leave no one behind* (Roma, FAO, 2018). Puede consultarse en <http://www.fao.org/3/CA1908EN/ca1908en.pdf>.

⁵ FAO, *El estado de los bosques del mundo 2018: las vías forestales hacia el desarrollo sostenible* (Roma, FAO, 2018). Puede consultarse en <http://www.fao.org/3/I9535ES/i9535es.pdf>.

⁶ Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos, eds., reimpresión, *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, (Cambridge University Press, 2014).

⁷ Castañeda *et al.*, “A new profile of the global poor”.

medios de vida rurales; escasez de oportunidades para la generación de ingresos no agrícolas; falta de transformación agrícola y capacidad productiva y de transformación rural sostenible en general; persistencia de las desigualdades de género; falta de protección social; insuficiencia de las infraestructuras y los servicios básicos; capacidad de adaptación y resiliencia inexistente o deficiente ante los efectos negativos del cambio climático y los desastres; y ausencia de instituciones rurales eficaces y recursos suficientes. Además, el crecimiento económico sigue dejando atrás a los habitantes de zonas rurales; muchos pobres siguen atrapados en los niveles más bajos de consumo. Los pobres de las zonas rurales no han podido acumular los bienes de producción necesarios para salir de la pobreza de forma sostenible.

6. Vivir en las zonas rurales también aumenta las probabilidades de que una persona se vea afectada por la pobreza y las privaciones. Las zonas rurales pueden actuar como círculos viciosos de la pobreza en los que los habitantes se enfrentan a desigualdades complejas, por ejemplo, escasa rentabilidad sobre fondos invertidos, integración parcial en mercados fragmentados, acceso insuficiente a servicios públicos y exclusión social y política. La ruralidad se suma a otras formas de marginación y desigualdad, como el género, la discapacidad y la etnia, que a menudo se traducen en marginación y exclusión sociales. Además, el acaparamiento de tierras y la inseguridad creciente sobre el acceso a los recursos naturales, la tierra y los derechos al uso del agua y el control sobre ellos dificultan los medios de vida rurales, en especial los de los pueblos indígenas, que se ven a veces aún más marginados por los enfoques dominantes del desarrollo. De forma similar, la degradación de los recursos naturales de los que depende la población rural intensifica aún más la pobreza. Una proporción importante de las personas que viven en situación de pobreza en las zonas rurales se encuentra además en entornos frágiles y afectados por los conflictos y tienen poca o ninguna protección social. Las normas sociales y los estereotipos de género discriminatorios y profundamente arraigados limitan la capacidad de las mujeres de las zonas rurales de hacer oír su voz o participar en organizaciones locales y de poseer bienes productivos, especialmente tierras. Los retos para erradicar la pobreza rural no se limitan a dotar de recursos a las personas que viven en zonas rurales o a las propias zonas rurales. Los hogares de las zonas rurales suelen estar sometidos a limitaciones impuestas por el fracaso de los mercados y los Estados y verse expuestos a mayores riesgos en contextos en los que los pobres tienen poca capacidad para hacer frente a crisis de diversa índole⁸.

II. Estado de la pobreza rural

A. Pobreza rural en países en desarrollo

7. En los países en desarrollo la pobreza se sigue concentrando mayoritariamente en las zonas rurales, especialmente en los países menos adelantados, en África Subsahariana y Asia Meridional. En la figura I se presenta el índice de recuento de la pobreza en función de los umbrales nacionales de pobreza en varios países menos adelantados para el período comprendido entre 2010 y 2015. En las figuras II y III se ofrece ese índice en países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo. El índice de recuento de la pobreza superó el 70 % en Burundi, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Lesotho, Sierra Leona y el Togo. En los pequeños Estados insulares en desarrollo, la pobreza rural superó el 50 % en Guinea-Bissau, Haití y la República Dominicana.

⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington D.C., Banco Mundial, 2007).

8. En África Subsahariana, el 41 % de la población vivía con menos de 1,90 dólares diarios en 2015 y más del 70 % de los pobres vivían en zonas rurales. África Subsahariana es la única gran región en la que ha aumentado la población que vive en situación de pobreza extrema, pasando de 276 millones en 1990 a 413 millones en 2015 y se prevé que la pobreza siga concentrándose principalmente en las zonas rurales. La pobreza rural aumentó también en países como Uganda y el Yemen debido a los conflictos y los desastres naturales. En Uganda, la pobreza rural ha aumentado desde 2016 a causa de las sequías y la pérdida de cultivos debido a las plagas. En Malí, la pobreza extrema afecta sobre todo a las zonas rurales debido a los conflictos, la escasez de recursos, las altas tasas de fecundidad y dependencia y la vulnerabilidad ante la sequía. En Asia Meridional, el número total de pobres que viven en zonas rurales sigue siendo elevado a pesar de un descenso importante de la pobreza extrema. Según estimaciones de la India relativas a la pobreza en el período 2011-2012, alrededor del 80 % de los pobres del país vivían en zonas rurales⁹. De forma similar, el 80 % de los pobres del Pakistán vivían en zonas rurales en 2014¹⁰.

9. En Oriente Medio y África del Norte los niveles de pobreza suelen ser bajos, pero existe una pobreza considerable en las zonas rurales. En Asia Oriental y el Pacífico se ha producido una rápida reducción de la pobreza, incluso en zonas rurales. En China, 12,89 millones de personas de medios rurales salieron de la pobreza en 2017, lo que sitúa la tasa de pobreza rural en el 3,1 %. A pesar de este avance notable, los cambios demográficos que contribuyen al aumento de las tasas de dependencia y la reducción de la fuerza de trabajo representan desafíos importantes para erradicar los focos restantes de pobreza rural. Es probable que se reduzca el ahorro de los hogares en los países que están viviendo estos cambios. El envejecimiento de la población rural también representa un desafío para erradicar la pobreza dado que aumenta la presión sobre las transferencias públicas a la cobertura de protección social y la atención sanitaria.

10. En América Latina y el Caribe, la tasa de pobreza crónica es mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, a pesar de que el número de personas en situación de pobreza crónica es mayor en algunas zonas urbanas¹¹. Aunque la tasa de pobreza extrema siga siendo muy baja en la región, la pobreza rural ha aumentado por primera vez en diez años, contrarrestando los avances anteriores. Antes de este reciente repunte, la pobreza rural había descendido al 46 % en 2014, frente al 65 % en 1990. Sin embargo, entre 2014 y 2016 dos millones de personas cayeron en la pobreza, sumando así 59 millones de personas (el 48,6 % de la población rural). Muchas de esas personas eran indígenas, mujeres, agricultores de subsistencia y trabajadores agrícolas sin tierra¹². La última vez que la región sufrió un retroceso de ese calibre fue a consecuencia de la recesión de 2008-2009.

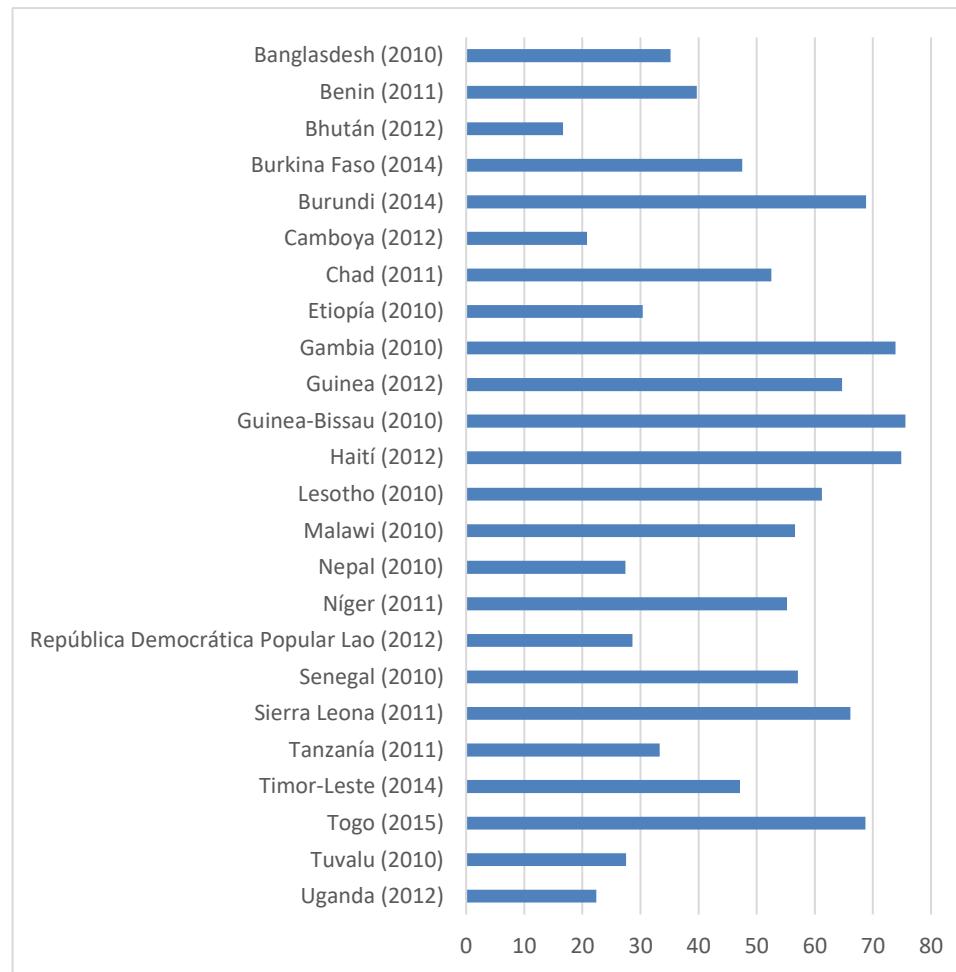
⁹ India, “Eliminating poverty: creating jobs and strengthening social programs”, documento ocasional núm. 2, 21 de marzo de 2016.

¹⁰ Banco Mundial, *When Water Becomes a Hazard: A Diagnostic Report on the State of Water Supply, Sanitation and Poverty in Pakistan and its Impact on Child Stunting* (Washington D.C., Banco Mundial, 2018). Puede consultarse en <http://documents.worldbank.org/curated/en/649341541535842288/pdf/131860-WP-P150794-PakistanWASHPovertyDiagnostic.pdf>.

¹¹ Renos Vakis *et al.*, *Los Olvidados: Pobreza crónica en América Latina y el Caribe* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2015).

¹² FAO, *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018* (Santiago de Chile, FAO, 2018).

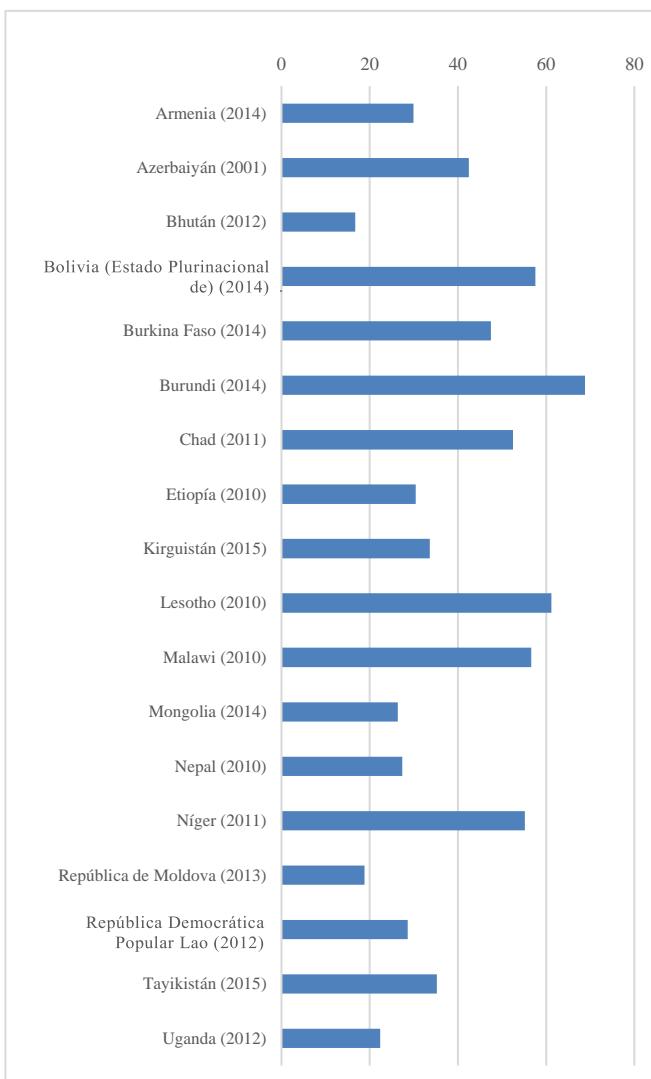
Figura I
Índice de recuento de la pobreza rural en función de los umbrales nacionales de pobreza



Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.RUHC?view=map>.

Nota: Datos más recientes para el período 2010-2015; porcentaje de la población rural.

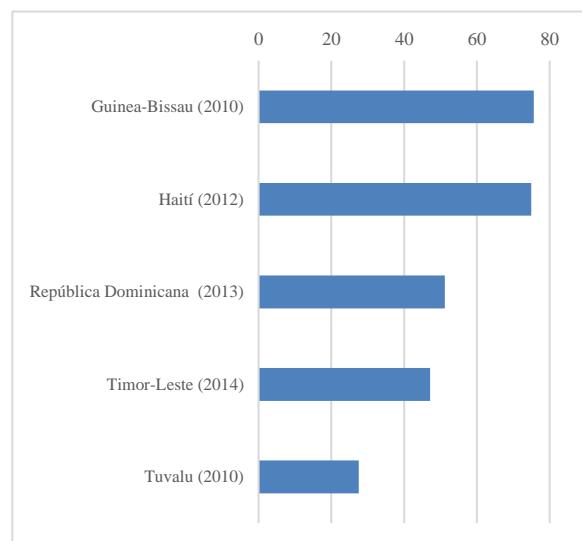
**Figura II
Índice de recuento de la pobreza rural en función
de los umbrales nacionales de pobreza, países en
desarrollo sin litoral**



Fuente: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.RUHC?view=map>.

Nota: Datos más recientes para el período 2010-2015; porcentaje de la población rural.

**Figura III
Índice de recuento de la pobreza rural en función
de los umbrales nacionales de pobreza, pequeños
Estados insulares en desarrollo**



B. La pobreza rural en los países desarrollados

11. Los pobres de las zonas rurales representan una proporción cada vez menor de los pobres de los países desarrollados. Sin embargo, todavía existen zonas rurales y personas que viven en ellas que se han quedado atrás, como las poblaciones indígenas, que padecen niveles de pobreza de los más elevados en varias dimensiones, en especial en materia de ingresos, empleo, salud, vivienda y educación. La pobreza rural en países desarrollados está asociada con la desindustrialización y los cambios demográficos, a los que contribuyen la desaparición de empleos decentes y el declive y el envejecimiento de las comunidades rurales. La pobreza rural en los países desarrollados se presenta en forma de exclusión social, lejanía, peores resultados académicos, una cobertura de protección social y una capacidad institucional escasas, falta de atención sanitaria y alojamiento adecuados, un menor acceso a tecnologías de

la información y las comunicaciones y el declive en la calidad de la infraestructura. La escasez de datos y análisis sobre los medios de subsistencia de las poblaciones rurales y el escaso alcance de su voz en política contribuyen a su invisibilidad y descuido en los procesos de formulación de políticas, en contraste con la atención que se presta a la pobreza urbana¹³.

12. En los Estados Unidos de América, la tasa oficial de pobreza rural era del 16,9 % en 2016, frente al 13,6 % en las zonas urbanas. Cuando los Estados Unidos iniciaron la guerra contra la pobreza a mediados de la década de 1960, la tasa de pobreza rural era del 25 %. Sin embargo, siguen existiendo problemas para reducir la pobreza rural. Por ejemplo, casi una cuarta parte de los hospitales rurales está a punto de cerrar. Además de empeorar el acceso de los habitantes de zonas rurales a los servicios de salud, es probable que los cierres den lugar a una disminución de los ingresos per cápita en las zonas rurales y a un aumento del desempleo rural, ya que la atención sanitaria es un sector económico clave y una importante fuente de empleo en esas zonas¹⁴. En la Unión Europea, el número de personas que viven en zonas rurales en riesgo de pobreza o exclusión social se redujo del 27,2 % en 2014 al 25,5 % en 2016¹⁵. En la Federación de Rusia, los niveles de pobreza y desempleo son dos veces más elevados en las zonas rurales que en las urbanas. El 40,4 % de la población de la Federación de Rusia que vive por debajo del umbral de pobreza reside en zonas rurales¹⁶. Otro aspecto importante de la pobreza rural en Europa es la gran heterogeneidad entre países. Bulgaria, Malta y Rumanía tienen las tasas de pobreza en las zonas rurales más elevadas en comparación con las zonas urbanas. En Europa Oriental, los habitantes de las zonas rurales representan la mayor parte de los pobres en Kirguistán, la República de Moldova y Tayikistán.

III. Disparidades y problemas que se presentan en la erradicación de la pobreza rural

13. En esta sección se examinan las disparidades y los problemas que deben superar los países para erradicar la pobreza rural, en particular los países en desarrollo.

A. Desaceleración del crecimiento mundial

14. El crecimiento económico ha sido decisivo para reducir la pobreza. Sin embargo, para 2030 saldrán de la pobreza extrema unos 38 millones de personas menos debido a la desaceleración de la economía mundial. En los países más pobres, se prevé que la pobreza aumente drásticamente en los hogares agrícolas y que más del 4 % de la población agrícola quede atrapada en la pobreza absoluta en 2030. La desaceleración del crecimiento mundial también pone en mayor riesgo a los hogares agrícolas de los países de ingresos medianos, ya que la población agrícola que sigue atrapada en la pobreza representa un 1,5 % más de lo que se había calculado

¹³ Comisión Europea, “Report of the Conference on combating poverty and social exclusion in rural areas, held in Budapest on 11 and 12 June 2009”, publicado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

¹⁴ David Mosley y Daniel DeBehnke, “Rural hospital sustainability: new analysis shows worsening situation for rural hospitals, residents”, artículo redactado por Navigant Consulting, febrero de 2019.

¹⁵ Unión Europea, “Poverty and social exclusion in rural areas: final study report” (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2008).

¹⁶ Olga Lisova *et al.*, “Challenges to sustainable rural development in Russia: social issues and regional divergences”, *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, vol. 10, núm. 1.

anteriormente¹⁷. Además, el crecimiento no ha sido inclusivo. Aunque en el mundo en desarrollo se ha registrado una elevada tasa de crecimiento del consumo medio acompañada de una disminución del número de personas que viven en la pobreza extrema, en los últimos tres decenios se ha avanzado poco en el aumento del nivel de consumo de los hogares más pobres¹⁸.

B. Disparidades y problemas relativos a los datos

15. La falta de datos desglosados por factores relevantes a fin de elaborar políticas es uno de los principales problemas para erradicar la pobreza rural, dado que muchos países en desarrollo carecen de información armonizada sobre ella y de los datos necesarios para realizar una medición multidimensional. Estos problemas son especialmente preocupantes en África Subsahariana, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares y los países que salen de situaciones de conflicto. Si bien ha aumentado la disponibilidad, la comparabilidad y la calidad de los datos para hacer un seguimiento de la pobreza no económica, en 2012 solo 27 de 48 países africanos habían realizado por lo menos dos encuestas de consumo entre 1990 y 2012 que permitieron a los encargados de formular políticas hacer un seguimiento de las tendencias de la pobreza. Sin embargo, muchas de esas encuestas no son comparables a lo largo del tiempo¹⁹. Los grupos desfavorecidos y marginados siguen siendo mayoritariamente invisibles en las estadísticas oficiales. Debido a sistemas deficientes de registro civil y estadísticas vitales, los niños pobres y de las zonas rurales quedan sistemáticamente excluidos de los beneficios relacionados con la obtención de una partida de nacimiento²⁰. Se dispone de datos desglosados por género relativos a menos de un cuarto de los indicadores necesarios para hacer un seguimiento de elementos específicos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible relacionados con el género (véase E/CN.6/2018/3). Los problemas relacionados con la disponibilidad de datos en los países en desarrollo se ven aún más agravados por la limitada capacidad estadística y los problemas de financiación de los sistemas estadísticos en desarrollo.

C. Políticas sociales inclusivas para empoderar a las personas que viven en zonas rurales

16. Las políticas y estrategias destinadas a erradicar la pobreza rural deberían enfocarse a la inversión en educación y salud, programas de mejora de las aptitudes y la protección social, así como a realizar inversiones más amplias dirigidas a zonas rurales en las que viven personas pobres. En esta sección se examinan algunas de las disparidades y los problemas asociados con la mejora de las capacidades y el empoderamiento de los habitantes de zonas rurales.

1. Educación

17. En los países en desarrollo viven más personas en las zonas rurales que en las urbanas, por lo que la mayoría de los niños son educados en escuelas rurales. Sin embargo, a pesar de los considerables progresos realizados en la mejora de las tasas

¹⁷ David Laborde Debucquet y Will Martin, “Implications of the global growth slowdown for rural poverty”, *Agricultural Economics*, vol. 48, núm. 3.

¹⁸ Martin Ravallion, “Are the world’s poorest being left behind?”, *Journal of Economic Growth*, vol. 21, núm. 2.

¹⁹ Kathleen Beegle *et al.*, *Poverty in a Rising Africa* (Washington D.C., Banco Mundial, 2016).

²⁰ Amiya Bhattacharya *et al.*, “Who and where are the uncounted children? Inequalities in birth certificate coverage among children under five years in 94 countries using nationally representative household surveys”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 16 (2017).

de matriculación en la escuela primaria, los niños de las zonas rurales siguen teniendo menos probabilidades de ir a la escuela, en particular las niñas. Por lo tanto, para erradicar la pobreza rural, es fundamental dar respuesta a las disparidades y los problemas a los que se enfrenta la educación en el medio rural. Estos problemas incluyen grandes disparidades entre las zonas rurales y urbanas en cuestión de acceso a la educación, participación en ella y resultados. Las escuelas rurales también carecen de docentes adecuadamente capacitados, infraestructura e instalaciones básicas para proporcionar entornos eficaces de aprendizaje. Estas dificultades suelen estar interrelacionadas y ser polifacéticas y se ven agravadas por procesos de crecimiento no inclusivos, así como por problemas de pobreza, desigualdad, abandono rural, discriminación por razones de género y otras razones y los conflictos.

18. En consecuencia, la gran mayoría de los 262 millones de personas sin escolarizar en 2017 vivían en zonas rurales²¹. Los avances para reducir esa cifra se han estancado desde 2007. La población sin escolarizar es, en promedio, el doble en las zonas rurales (16 %) que en las urbanas (8 %). En muchos países de ingresos bajos y medianos, los estudiantes de zonas rurales tienen la mitad de probabilidades de finalizar la escuela secundaria superior que los estudiantes de las zonas urbanas. Los resultados académicos de los grupos indígenas, los trabajadores agrícolas, los pescadores y los ganaderos son especialmente negativos. Por ejemplo, solo el 16 % de los niños de más de 6 años de las poblaciones nómadas y ganaderas de Somalia estaban matriculados en la escuela en 2015, lo cual representa menos de la mitad que el promedio nacional²².

19. Para incrementar la matriculación y mejorar los resultados de aprendizaje en los entornos rurales, se deben adoptar medidas destinadas a aumentar las capacidades de los docentes y ampliar el acceso a la educación básica a fin de dar a los niños de todas las procedencias la oportunidad de tener las mismas posibilidades de éxito. Se necesitan medidas específicas para velar por que los niños de hogares pobres no solo se matriculen, sino que continúen con sus estudios, dado que la mera educación primaria rara vez basta para conseguir un empleo.

2. Salud

20. A pesar de avances sustanciales, continúan existiendo disparidades en el ámbito de la salud entre las zonas rurales y las urbanas. Luchar contra esas disparidades es una forma de erradicar la pobreza y alcanzar otros Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, la mejora de los resultados sanitarios de los habitantes de las zonas rurales es un fin en sí mismo y es fundamental para no dejar a nadie atrás. En la mayoría de los países, las desigualdades sanitarias en las zonas rurales se manifiestan en diferencias en la exposición a los factores de riesgo y la vulnerabilidad frente a ellos, en el acceso a servicios de calidad en toda la gama de la atención sanitaria y en los resultados y las consecuencias sanitarias que tiene para esta población la utilización de los servicios, como el empobrecimiento. Si bien existen diferencias entre los indicadores de salud en muchos países, las pruebas apuntan a que las poblaciones rurales y pobres se enfrentan a mayores desigualdades en el ámbito de la salud. Estas desigualdades son consecuencia de sistemas sanitarios generalmente deficientes en las zonas rurales y de los determinantes sociales y ambientales de la salud negativos que sufren los pobres de las zonas rurales.

²¹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019: Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros* (París, UNESCO, 2018).

²² *Ibid.*

21. En muchos países, la mortalidad materna es mayor en las zonas rurales y en las comunidades más pobres²³. Los niños menores de 5 años del ámbito rural tienen una probabilidad 1,5 veces mayor de morir que los de las zonas urbanas²⁴. En los países de ingresos bajos y medianos, los niños que viven en zonas urbanas tienen menos probabilidades de sufrir retrasos del crecimiento y tener un peso inferior al normal que los niños que viven en zonas rurales. Los niveles de emaciación suelen ser mayores entre los niños de entornos rurales que entre los de zonas urbanas y entre los niños de los hogares del quintil más pobre en comparación con los del quintil más rico²⁵. Las enfermedades no transmisibles aumentan a un ritmo alarmante en las zonas rurales, y las enfermedades tropicales desatendidas también afectan de forma desproporcionada a los pobres de las zonas rurales. Estos problemas se ven agravados por el hecho de que en las zonas rurales faltan 7 millones de trabajadores de la salud cualificados para suministrar atención sanitaria de calidad, frente a los 3 millones que faltan en las zonas urbanas; el déficit en gasto sanitario per cápita es el doble en las zonas rurales que en las zonas urbanas.

22. Un obstáculo crítico para el acceso de los pobres de las zonas rurales a la atención sanitaria y a otros servicios sociales puede ser no disponer de una partida de nacimiento. En las zonas rurales, los adultos mayores también tienen peor salud que los que viven en las áreas urbanas, debido a determinantes sociales adversos, sistemas de salud más deficientes, la necesidad de recorrer mayores distancias geográficas para acceder a los servicios y servicios de transporte menos desarrollados en las zonas rurales. Además, es más frecuente que las personas que requieren esos servicios de atención sanitaria y social se enfrenten a dificultades adicionales para acceder a ellos si sufren además una pérdida de movilidad o de la función cognitiva.

23. Los pobres de las zonas rurales a menudo se enfrentan a problemas relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo y padecen limitaciones del derecho a acceder a servicios relacionadas con el empleo. Los trabajadores agrícolas corren el doble de riesgo de morir en el trabajo que los de otros sectores²⁶, lo que exige mejorar urgentemente el acceso de los trabajadores rurales y agrícolas a intervenciones esenciales y a servicios básicos de salud ocupacional.

24. Por lo tanto, el fortalecimiento de los sistemas de salud en zonas rurales y la adopción de medidas intersectoriales en el ámbito de la salud en el contexto de planes transformativos integrados de desarrollo rural pueden contribuir a reducir la pobreza en esas zonas. En concreto, se debería fomentar la cobertura sanitaria universal para dar respuesta a las necesidades de los pobres de las zonas rurales.

3. Empoderamiento de las mujeres e igualdad de género

25. Los problemas a los que se enfrentan las mujeres y las niñas de las zonas rurales representan un obstáculo importante para lograr el objetivo de erradicar la pobreza rural y el hambre y cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás. Las limitaciones que padecen las mujeres del medio rural se ven exacerbadas por desequilibrios de poder basados en el género y por marcos normativos y jurídicos discriminatorios, lo que da lugar a desigualdades de género persistentes en cuanto a las oportunidades laborales, la propiedad de la tierra, la productividad y los salarios en las zonas rurales. Las

²³ Organización Mundial de la Salud (OMS), “Nota descriptiva: mortalidad materna”, 2018, puede consultarse en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>.

²⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Levels and Trends in Child Mortality: Report 2018* (Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas para la Estimación de la Mortalidad en la Niñez, 2018).

²⁵ FAO, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2018: Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición* (Roma, FAO, 2018).

²⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Promoting rural development through occupational safety and health”, informe de políticas rurales, 2013.

mujeres y las niñas de las zonas rurales también sufren múltiples formas de discriminación y desigualdad en el acceso a la escolarización, la atención sanitaria y los programas de protección social, así como marginación en la adopción de decisiones en los hogares y en la gobernanza de las comunidades locales. Los problemas a los que se enfrentan se ven agravados por formas interseccionales de discriminación, como la discriminación basada en el origen indígena o en la discapacidad.

26. Las desigualdades de género afectan negativamente a la salud de las mujeres pobres de las zonas rurales y contribuyen a la pobreza arraigada, un determinante social de la salud. Las mujeres y las niñas del medio rural también se enfrentan a una carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, lo que repercute directamente en su bienestar y su capacidad para participar en otras actividades, como la obtención de una educación o un empleo remunerado. Las normas de género y las relaciones y los papeles asignados a cada género también pueden ocasionar desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a su exposición a factores de riesgo sanitarios, vulnerabilidad ante esos riesgos y acceso a los servicios, como cuando las mujeres deben pedir permiso a un hombre para acudir a un centro de salud o usar los recursos financieros familiares para recibir tratamiento.

27. Las mujeres representan aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo agrícola y son agentes del cambio y creadoras de resiliencia, pero la brecha de género en los ámbitos de la alimentación y la agricultura sigue siendo muy grande. Las mujeres de las zonas rurales tienen más probabilidades de padecer inseguridad alimentaria que los hombres. Las mujeres productoras se enfrentan a limitaciones aún mayores que sus homólogos masculinos para acceder a bienes productivos, insumos, servicios de divulgación agrícola, tecnología y mercados. El acceso desigual a esos servicios es una de las razones por las que el sector agrícola no está rindiendo lo suficiente en muchos países en desarrollo, lo que impone altos costos al sector, la economía y la sociedad en general, así como a las mujeres. El número de personas que pasan hambre podría reducirse entre 100 y 150 millones si las mujeres de las zonas rurales tuvieran el mismo acceso que los hombres a los bienes agrícolas, la educación y los mercados²⁷.

28. El empoderamiento de las mujeres y las niñas de las zonas rurales requiere adoptar medidas en muchos ámbitos, entre otros la mejora de su acceso a la educación y la capacitación, las becas y los programas de alimentación escolar y transporte. Abordar los problemas relacionados con el acceso a la energía sostenible, el agua y el saneamiento, el transporte, la tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios básicos también contribuirá a acelerar los progresos en la erradicación de la pobreza.

29. El suministro equitativo de servicios e infraestructuras en las zonas rurales facilita el acceso de las mujeres a la educación y los recursos productivos, permitiéndoles ampliar sus conocimientos, aptitudes y capacidades. Se necesitan más esfuerzos para aumentar la representación de la mujer en las instituciones locales y los mecanismos de gobernanza y para incluirla en la adopción de decisiones en el hogar y la comunidad. También es necesario prestar más atención a los esfuerzos encaminados a superar la carga desigual de trabajo de cuidados, reconocer sus importantes contribuciones y garantizar la igualdad de remuneración, condiciones de trabajo y prestaciones laborales. Para ello es necesario superar la marginación de las mujeres pobres de las zonas rurales que se deriva de las normas y prácticas

²⁷ FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011: Las mujeres en la agricultura - Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo* (Roma, FAO, 2011).

socioculturales con sesgo de género e integrar una perspectiva de género en las políticas, los programas y las inversiones en agricultura y sistemas alimentarios.

4. Ampliación de la cobertura de protección social

30. En 2016 el 55 % de la población mundial estaba excluida de cualquier cobertura de protección social, lo que dejaba a los hogares pobres sin ingresos mínimos o mecanismos para afrontar eficazmente los riesgos y las crisis. En lo que respecta al seguro médico, el 56 % de la población rural carece de cobertura sanitaria, frente al 22 % en zonas urbanas. La gran mayoría de personas sin protección social de ningún tipo vive en zonas rurales en África y Asia. Los habitantes de las zonas rurales generalmente no tienen cobertura de protección social o la que tienen es insuficiente, debido a obstáculos relacionados con la disponibilidad, la asequibilidad, la accesibilidad y la calidad de los servicios sociales y sanitarios en esas zonas²⁸. Los países en desarrollo se enfrentan además a problemas para financiar programas no contributivos de asistencia social, como pensiones mínimas públicas, programas de subsidios para la infancia, programas de transferencia de efectivo y de alimentos por trabajo, programas de transferencia de activos y formación práctica que incluyan a pequeños productores, trabajadores agrícolas, trabajadores en empleos ocasionales, pescadores, silvicultores y ganaderos.

31. La ampliación de la protección social contributiva en las zonas rurales es lenta, dado que los trabajadores y sus familias suelen vivir en situaciones precarias y de vulnerabilidad y no pueden permitirse realizar aportaciones periódicas a la seguridad social. Incluso cuando la cobertura de protección social llega a las zonas rurales, los sistemas rara vez responden a las vulnerabilidades adicionales y específicas de esas zonas. Las necesidades de las mujeres de las zonas rurales y otros grupos desfavorecidos también han estado sistemáticamente ausentes del diseño de muchas políticas y programas de protección social. Es necesario adaptar el seguro social, lo cual puede lograrse ofreciendo paquetes de prestaciones que respondan a las necesidades de los participantes y organizando mecanismos de inscripción y recaudación de cotizaciones que sean compatibles con su capacidad contributiva y sus patrones de ingresos. El diseño y la aplicación de niveles mínimos eficaces de protección social también debería ser una estrategia central para erradicar la pobreza rural.

32. Existen barreras concretas que obstaculizan el acceso de las poblaciones rurales a los servicios y prestaciones de protección social que deben solucionarse para lograr la cobertura universal. Entre ellas figuran las siguientes: diseño de programas específicos; obstáculos jurídicos que excluyen del acceso o la participación en programas de protección social a la población rural, en particular trabajadores agrícolas; obstáculos financieros por el limitado margen fiscal y la baja capacidad contributiva de los participantes; obstáculos administrativos e institucionales, como procesos administrativos engorrosos de inscripción en los programas, como los requisitos relativos a los documentos de identidad; y la falta de accesibilidad geográfica de los servicios en los entornos rurales, carencias informativas y falta de confianza en los sistemas de seguridad social. La estructura de los sistemas de seguridad social también puede ser incompatible con la inestabilidad o estacionalidad del empleo agrícola. Otra dificultad para lograr la cobertura de protección social universal en las zonas rurales es la menor prioridad dada a la protección social en el gasto de los Gobiernos, una situación amplificada por las medidas de reducción del déficit que afectan a la protección social. Esas medidas influyen negativamente en la

²⁸ Andre Allieu *et al.*, “Removing barriers to access social protection in rural areas: a core priority to achieve Sustainable Development Goal 1.3”, *Policy in Focus*, vol. 16, núm. 1.

adecuación de las prestaciones y su capacidad para evitar que las personas caigan en la pobreza.

33. Para ampliar la cobertura de protección social universal a las zonas rurales es importante considerar las condiciones de vida y trabajo en esas zonas, ampliar y adaptar los marcos jurídicos de la protección social para incluir a las poblaciones rurales, adaptar procesos administrativos y operacionales para garantizar la eficacia de las actividades de extensión, tener en cuenta la capacidad contributiva de las poblaciones rurales y ampliar las capacidades de los países para ofrecer programas de protección social en zonas rurales. También es esencial ampliar el margen fiscal actual dedicado a la cobertura de protección social.

D. Empleo y trabajo decente en las zonas rurales

34. La erradicación de la pobreza rural a través de la creación de empleo depende de un crecimiento económico sostenido, justo e inclusivo impulsado por la transformación productiva de la agricultura y la transformación estructural de la economía rural no agrícola²⁹. El empleo agrícola representa el 55 % del empleo en África Subsahariana, el 44 % en Asia Meridional, el 26 % en Asia Oriental y el Pacífico, el 14 % en América Latina y el Caribe, el 17 % en Oriente Medio y África del Norte y el 9 % en Europa y Asia Central³⁰. La mayoría de la población de las zonas rurales depende de actividades relacionadas con el sistema alimentario, principalmente la producción primaria, para subsistir. Los sistemas agrícolas de pequeños productores suelen ser la base de las economías rurales en los países en desarrollo, junto con las actividades no agrícolas de los sistemas de la industria agroalimentaria que las apoyan. Por ello, las políticas e inversiones destinadas a erradicar la pobreza rural deben centrarse en particular en apoyar las oportunidades de empleo en los sistemas alimentarios y las actividades económicas conexas. Esas medidas, combinadas con infraestructuras rurales, aumentarán las oportunidades de encontrar empleos decentes en la economía rural, con el objetivo de erradicar la pobreza rural. Además, las repercusiones en el crecimiento que benefician a los pequeños productores locales crean mayores beneficios para la economía rural y nuevas oportunidades comerciales. La agricultura diversificada o la agricultura centrada en la nutrición también pueden mejorar la calidad de esta última, lo cual permitirá mejorar la salud y la productividad de todo el mundo. Además, se pueden transferir a actividades en otros sectores locales rurales las aptitudes que mejoren la productividad y los conocimientos adquiridos como resultado del desarrollo de los pequeños productores.

35. Las mujeres de las zonas rurales representan una parte importante de la fuerza de trabajo agrícola: componen el 41 % de esta en el mundo y el 49 % en los países de bajos ingresos. Las mujeres de las zonas rurales tienen muchas menos probabilidades que los hombres de participar en el empleo asalariado rural, son más activas en la economía rural no estructurada y se concentran en trabajos poco cualificados, de baja productividad y no remunerados, con jornadas laborales prolongadas, condiciones de trabajo peligrosas y una cobertura de protección social limitada. También se encargan de una parte desproporcionada de los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico, que no se reconoce ni se remunera. Cuando trabajan por un salario, las mujeres de las zonas rurales tienen más probabilidades de ser empleadas en actividades a tiempo parcial, estacionales e intensivas en tiempo y mano de obra. La

²⁹ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Informe sobre el desarrollo rural 2016: fomentar la transformación rural inclusiva* (Roma, Quintily, 2016).

³⁰ Datos del Banco Mundial, “Empleos en agricultura (% del total de empleos)”. Puede consultarse en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.AGR.EMPL.ZS>.

brecha salarial entre hombres y mujeres alcanza también el 40 % en las zonas rurales³¹.

36. En la mayoría de los países en desarrollo, los avances limitados en la transformación de la agricultura y la diversificación de las economías rurales ha tenido como consecuencia un crecimiento menos inclusivo y con menos empleos. Se han creado pocas oportunidades de trabajo para absorber el superávit de mano de obra rural. Muchos países, en particular los menos adelantados, siguen careciendo de la capacidad productiva necesaria para transformar sus economías nacionales, incluidas las rurales. Esos países carecen de recursos productivos, capacidad empresarial e institucional y vínculos de producción. El punto de partida de esa transformación debe ser lo que una zona concreta pueda producir de forma eficaz y competitiva. Para llegar a ese proceso se debe ampliar la inversión en capital físico, humano, social y ambiental, adquirir tecnología adecuada y desarrollar la innovación. A largo plazo, los avances en esos ámbitos permitirán reducir la pobreza, puesto que aumentarán las oportunidades laborales en el sector no agrícola en las zonas rurales.

E. Desarrollo rural agrícola e inclusivo

37. En los países en desarrollo, el 75 % de la población vive en zonas rurales y la mayoría son pequeños productores y agricultores familiares que dependen de la agricultura y las actividades conexas para su sustento. Dado que la mayoría de los pobres de las zonas rurales participan en el sector agrícola, más que los pobres en las zonas urbanas, si se mejora la productividad de la pequeña agricultura se puede lograr un impacto mucho mayor en la pobreza y la nutrición. En los países de bajos ingresos, el crecimiento derivado de la agricultura es entre dos y cuatro veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento generado en los sectores no agrícolas³². Esos pequeños productores y agricultores familiares también son esenciales para que las comunidades mantengan sistemas de recursos naturales y servicios ambientales complejos y sostenibles, a pesar de estar sometidos a presiones cada vez mayores.

38. Pese a su potencial, la pequeña agricultura se enfrenta a problemas polifacéticos e interrelacionados que reducen su capacidad potencial de sacar a los hogares de la pobreza. Entre esos problemas figuran la dependencia de variedades poco productivas y prácticas agrícolas tradicionales, explotaciones de tamaño reducido, la falta de seguridad de la tenencia, la escasez de infraestructura de riego, la prevalencia de enfermedades y plagas, el uso limitado de fertilizantes, precios inestables de los productos básicos y una inversión pública y privada en agricultura insuficiente. Este tipo de agricultura suele depender de recursos naturales más frágiles y zonas de tierras marginales, como bosques y montañas, tierras áridas y recursos costeros lejanos, lo que la hace más vulnerable a la variabilidad del clima, el cambio climático y otras amenazas. Además, los pequeños agricultores, en particular, las mujeres agricultoras, se enfrentan a un acceso limitado a insumos agrícolas, servicios de extensión, crédito y seguro y cobertura de protección social, debido generalmente a un mayor aislamiento físico. La falta de derechos o los derechos no reconocidos sobre los recursos naturales, como la tierra, el agua, la pesca y los derechos de pastoreo, se suman a los males de los pequeños agricultores.

39. La ausencia de reformas agrícolas o los escasos avances en este ámbito y la falta de un entorno normativo propicio para la inversión privada son también dificultades importantes, al tiempo que el aumento de la frecuencia y la intensidad de los

³¹ OIT, “Rural women at work: bridging the gaps”, ficha informativa, 6 de marzo de 2018. Puede consultarse en www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/publications/WCMS_619691/lang--en/index.htm.

³² Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*.

fenómenos meteorológicos extremos está socavando la productividad de la agricultura. Otro problema al que se enfrentan los países en desarrollo es que, con frecuencia, la agricultura no está bien integrada en las estrategias de erradicación de la pobreza o no se le da la importancia que merece en términos de prioridad normativa y compromisos o inversión de recursos públicos. En algunos casos las políticas para aumentar la intensificación y la comercialización no reconocen los sistemas agrícolas complejos, integrados y a menudo más sostenibles que practican los pequeños productores y los productores a pequeña escala. Si bien el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 exhorta a los Gobiernos a aumentar las inversiones en seguridad alimentaria y nutricional, el índice de orientación agrícola, que mide la prioridad que dan los Gobiernos al gasto agrícola en sus presupuestos, ha disminuido en todos los países en desarrollo en los últimos años³³.

40. Por lo tanto, para luchar contra la pobreza rural se requieren intervenciones integradas, intersectoriales, de múltiples partes interesadas y específicas para cada contexto que hagan especial hincapié en los sistemas alimentarios y agrícolas. Esto incluye políticas y programas de reforma agraria en pro de los pobres que proporcionen a los agricultores de subsistencia una seguridad de la tenencia equitativa en términos de género, además de servicios de apoyo agrícola, acceso a los mercados, el agua, el crédito, servicios de extensión agrícola y el conocimiento y la innovación para conseguir sistemas de producción sostenible. Las reformas agrarias deberían incentivar a los agricultores a invertir en sus tierras y deberían estar vinculadas con la mejora del acceso a los servicios y los mercados agrícolas. Para adaptarse al cambio climático, se debería hacer hincapié en el aumento de la resiliencia en los medios de vida rurales y los sistemas agrícolas mediante la adopción de prácticas agrícolas sostenibles e inteligentes desde el punto de vista del clima. La conservación, la restauración y la revitalización de los recursos naturales y la biodiversidad deberían beneficiar directamente a los pobres de las zonas rurales, en particular los que viven en zonas aisladas marginadas, que pueden necesitar incentivos y apoyo para que los pequeños agricultores preserven esas prácticas y las sigan adoptando. También se necesitan medidas para poner a los agricultores en contacto con los mercados y reforzar las cadenas de valor agrícolas. Los sistemas de apoyo orientados a los mercados deberían considerar los papeles cambiantes de las mujeres y los hombres en esas cadenas de valor.

F. Inclusión financiera

41. Se estima que en 2017 1.700 millones de adultos en todo el mundo carecían de una cuenta bancaria; muchos de ellos vivían en zonas rurales y remotas de países en desarrollo y aproximadamente el 56 % eran mujeres. En el Cáucaso y Asia Central, solo el 45 % de los adultos tenían una cuenta bancaria, lo cual supone un 20 % menos que el promedio en otros mercados emergentes. En África Subsahariana, si bien se duplicó el número de cuentas de dinero móvil entre 2014 y 2017 y este tipo de cuentas llegó a un 21 % de los adultos, el porcentaje más elevado de todas las regiones del mundo, el acceso a los servicios bancarios y financieros sigue siendo limitado en las zonas rurales. Por lo tanto, se deben adoptar medidas para emular el éxito de las plataformas de dinero móvil en Kenia, gracias a las cuales casi el 97 % de la población ha podido acceder a servicios financieros. En China, aunque ha aumentado el uso de plataformas tecnológicas para realizar pagos, 200 millones de adultos siguen

³³ Geoffrey Gertz *et al.*, “When will things change? Looking for signs of progress on ending rural hunger”, informe de políticas Brookings, octubre de 2017.

fuerza del sistema financiero estructurado³⁴. Un problema importante que limita la inclusión a gran escala en zonas rurales es el costo de la infraestructura.

42. El acceso limitado a servicios financieros socava la inversión en agricultura y microempresas y pequeñas y medianas empresas que pueden contribuir a erradicar la pobreza y crear empleo en las zonas rurales. Varios factores siguen frustrando el desarrollo de mercados financieros dinámicos en esas zonas, incluidos los elevados costos de transacción asociados a la dispersión de la población y a infraestructuras deficientes. En África, dos tercios de los clientes potenciales de la microfinanciación tienen además problemas de alfabetización y muchos de ellos no hablan el idioma mayoritario del país. La mayoría de los pobres de las zonas rurales en países en desarrollo son también pequeños agricultores que se enfrentan a un nivel elevado de riesgo, por lo que valoran mucho cualquier apoyo que les ofrezca flexibilidad, familiaridad y resultados tangibles a fin de garantizar que puedan utilizar sus propias estrategias preferidas para aumentar su resiliencia. El diseño de servicios financieros apropiados para clientes con ese tipo de prioridades pero con baja capacidad de pago puede hacer inclusivos los modelos de negocio sostenibles. También se menciona con frecuencia la distancia a los bancos como un obstáculo común para la inclusión financiera básica. En cuanto a la inclusión en mercados de crédito más complejos, el déficit de financiación es mayor entre las mujeres, que solo se benefician del 10 % del crédito concedido a pequeños agricultores y menos del 1 % del crédito total concedido al sector agrícola.

G. Reducción de las disparidades en infraestructuras y servicios básicos

43. El acceso a infraestructuras y servicios básicos es esencial para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y promover la inclusión social. Unas infraestructuras rurales fiables y de calidad pueden ayudar a aumentar la productividad de las empresas agrícolas y rurales, incluidas las microempresas y pequeñas y medianas empresas. También puede atraer inversión privada a las zonas rurales y facilitar la integración de los mercados internos. Los servicios básicos, como la educación, la salud, el agua, la electricidad y el saneamiento, mejoran el capital humano y la productividad laboral. En Sudáfrica, la implantación masiva de la electricidad en los hogares rurales incrementó de forma importante la tasa de empleo de las mujeres al liberarlas de la producción doméstica y crear un entorno propicio para las microempresas³⁵. En Bangladesh, la ampliación del regadío, la pavimentación de las carreteras, la electricidad y el acceso al crédito ha incrementado los ingresos rurales agrícolas y no agrícolas³⁶.

44. A pesar de estas contribuciones aceptadas a la erradicación de la pobreza, la inversión en infraestructura rural ha estado a la zaga de la inversión en infraestructura en las zonas urbanas. Las personas que viven en zonas rurales tienen más probabilidades de tener menos acceso al agua limpia y el saneamiento, la electricidad y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Solo el 41 % de los habitantes de zonas rurales tienen acceso a agua potable corriente y el 80 % a servicios básicos relacionados con el agua potable, frente al 83 % y el 95 % de los

³⁴ Asli Demirguc-Kunt et al., *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution* (Washington D.C., Banco Mundial, 2018).

³⁵ Taryn Dinkelman, “The effects of rural electrification on employment: new evidence from South Africa”, *American Economic Review*, vol. 101, núm. 7.

³⁶ Shahidur R. Khandker y Gayatri B. Koolwal, “How infrastructure and financial institutions affect rural income and poverty: evidence from Bangladesh”, *Journal of Development Studies*, vol. 46, núm. 6.

habitantes de zonas urbanas, respectivamente³⁷. En África Subsahariana solo el 19 % de la población rural tenía acceso a la electricidad en 2014, frente al 63 % de la población urbana. En los países menos adelantados, más del 60 % de la población no tiene acceso a la electricidad, frente a aproximadamente el 10 % de la población en otros países en desarrollo. Las menores tasas de acceso son más pronunciadas entre los pobres de las zonas rurales, las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y los grupos indígenas. La falta de infraestructura adecuada también perjudica la capacidad de los pequeños agricultores de participar plenamente en los mercados locales, regionales y nacionales, y las comunidades rurales remotas se enfrentan a costos elevados y a una ausencia generalizada de infraestructura de transporte. Esos déficits de infraestructuras se traducen en una baja productividad y costos elevados de los alimentos, la electricidad y otros servicios básicos. La erradicación de la pobreza rural requiere un aumento de la inversión para reducir esos déficits.

H. Superación de la brecha digital

45. En el mundo altamente globalizado de hoy en día, la brecha de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones entre países y dentro de ellos es un obstáculo importante para el desarrollo de los países en desarrollo y contribuye a la persistencia de la pobreza y el aumento de las desigualdades. Esta brecha digital entre los países y dentro de ellos se ha ido reduciendo en el último decenio, en términos de número de líneas de telefonía fija, abonados a la telefonía móvil y usuarios de Internet. En 2018 más de la mitad (3.900 millones de personas) de la población mundial tenía acceso a Internet: el 20 % de la población en los países menos adelantados, el 45 % en los países en desarrollo y más del 80 % en los países desarrollados. Además, aproximadamente el 90 % de la población mundial vive ahora en una zona con cobertura de calidad 3G o superior (véase E/2019/68). África Subsahariana afronta los mayores retos y está a la zaga en disponibilidad, asequibilidad y utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En 2017 África se situó en último lugar en el índice de desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones, con una puntuación media de 2,64. En Asia y el Pacífico, las suscripciones a conexiones a Internet de banda ancha aumentaron en 45 de las 47 economías de las que se informó entre 2000 y 2015, pero el 58 % de la población de la región seguía sin estar conectada³⁸. En América Latina, el 57 % de la población tiene conexión a Internet.

46. Los principales problemas para ampliar el acceso de banda ancha a las zonas rurales incluyen los elevados costos de suministro de servicio debido a la lejanía, la escasa población y, en algunos casos, la topografía. La brecha digital también existe según el género y el nivel socioeconómico; las mujeres, las escuelas, los centros de salud y los negocios pobres de las zonas rurales tienen menos probabilidades de tener acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esos servicios desempeñan un papel cada vez mayor en las economías basadas en los datos en las que los servicios móviles y las transacciones digitales ocupan un lugar cada vez mayor. Para colmar la brecha digital, los países deberían dar respuesta a los problemas relacionados con la infraestructura física y la prestación deficiente de servicios. Se debería incrementar la prestación de servicios asequibles a la vez que se mejoran la accesibilidad, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las

³⁷ OMS, *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 e indicadores de referencia de los ODS* (Ginebra, OMS, 2017). Puede consultarse en https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp-2017/es/.

³⁸ Banco Asiático de Desarrollo, *Key indicators for Asia and the Pacific 2016* (Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2018).

comunicaciones en las zonas rurales y se establecen conexiones de banda ancha en esas zonas. Debe alentarse la competencia en los mercados nacionales de telecomunicaciones para reducir las tarifas de acceso, ampliar la infraestructura de la información y promover los contenidos digitales mediante el multilingüismo y las lenguas locales. Los avances en esas esferas reducirán la marginación económica, social y política de las comunidades rurales. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo carecen de la capacidad y la financiación necesarias para subsanar esas deficiencias y, por lo tanto, necesitan apoyo internacional para complementar los esfuerzos nacionales.

I. Cambio climático, desastres y conflictos

47. El cambio climático, los desastres naturales, las sequías, los incendios y los conflictos tienen efectos desproporcionadamente grandes en las comunidades rurales que viven en la pobreza, en particular las que carecen de recursos y tienen una baja capacidad de adaptación para hacer frente a los efectos de las tensiones y las perturbaciones climáticas. Alrededor del 59 % de las personas que viven en situación de extrema pobreza se encuentran en entornos vulnerables y frágiles debido al cambio climático, los conflictos o ambos. La vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático se traduce en niveles elevados de inseguridad alimentaria y conflictos por los recursos naturales. En el Cuerno de África, por ejemplo, la sequía es el peligro natural relacionado con el clima más destructivo y es uno de los factores que más contribuye a los conflictos en curso entre comunidades por las tierras, las zonas de pastoreo y el acceso al agua dulce.

48. Los efectos de la variabilidad climática también reducen la contribución de la agricultura al crecimiento económico, dado que las exportaciones de productos agrícolas disminuyen y los hogares sufren pérdidas económicas importantes. El cambio climático podría añadir más de 100 millones de personas a las que viven en la pobreza para 2030 si no se toman medidas inmediatamente, ahora que más de 200 millones de personas podrían verse desplazadas debido al aumento de la frecuencia y la gravedad de los desastres climáticos. También podrían producirse hasta 250.000 muertes más al año por malaria, diarrea, estrés térmico y malnutrición³⁹. En América Latina, el cambio climático está aumentando los niveles de pobreza rural. Es también una de las causas principales de la disminución del rendimiento agrícola y la migración desde el campo. Etiopía ha perdido casi el 13 % de su producción agrícola entre 1991 y 2008 debido a las sequías⁴⁰.

49. Los efectos del cambio climático en la pobreza rural corren el riesgo de verse amplificados si no se evalúan o definen sistemáticamente las zonas más vulnerables a los fenómenos meteorológicos extremos atribuidos a desastres relacionados con el cambio climático, especialmente sequías e inundaciones. La falta de un marco común para evaluar las vulnerabilidades y medir la capacidad de mitigación y adaptación ha producido lagunas en las estrategias de erradicación de la pobreza. También se debe aumentar la colaboración para integrar sistemas de alerta temprana a nivel regional y aumentar su eficacia en la mitigación de los efectos potenciales del cambio climático.

50. Por lo tanto, los países deberían integrar la erradicación de la pobreza en la agenda relativa al clima y llevar a cabo evaluaciones de la vulnerabilidad y del impacto de los enfoques de mitigación y adaptación a fin de entender mejor las necesidades y las prioridades de los pobres y los grupos vulnerables al cambio

³⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas* (Ottawa, Lowe-Martin Group, 2016).

⁴⁰ Emerta Asaminew Aragie, “Climate change, growth and poverty in Ethiopia”, Climate Change and African Political Stability, documento de trabajo núm. 3, junio de 2013.

climático y la forma en que las políticas y prácticas de mitigación y adaptación pueden afectarles. También deberían luchar contra los obstáculos a los que se enfrentan las personas en situación de pobreza extrema de las zonas rurales al adaptar o diversificar sus medios de vida en respuesta al cambio climático. En lo que respecta a los conflictos, se debe estudiar mejor la relación entre el acceso a los recursos, la exclusión, la pobreza y los conflictos.

J. Instituciones

51. La erradicación de la pobreza rural depende también del fortalecimiento de las instituciones, en particular la capacidad de las instituciones públicas y las organizaciones rurales de diseñar y aplicar políticas agrícolas y de desarrollo rural. Las instituciones deberían tener la capacidad adecuada a fin de proporcionar un entorno propicio para los pequeños agricultores y los inversionistas privados y suministrar a todas las poblaciones rurales servicios públicos de calidad, incluidos servicios de protección social. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, los problemas relacionados con la falta de instituciones públicas de calidad, unas capacidades deficientes, la ineeficacia y la falta de inclusividad dificultan los esfuerzos para erradicar la pobreza rural. En algunos casos, las instituciones y las políticas rurales a menudo han discriminado a los sectores agrícola y rural, en particular a las mujeres, la juventud, las personas con discapacidad, las personas de edad y los miembros de grupos indígenas de las zonas rurales. Con frecuencia, las instituciones no han reconocido a los ciudadanos como iguales, lo que ha provocado que algunos grupos sociales vieran negados sus derechos básicos, su identidad jurídica y la igualdad de oportunidades.

52. Con frecuencia, las instituciones no proporcionan bienes y servicios públicos debido a su escasa capacidad para gestionar los mecanismos de coordinación multisectorial y formular y aplicar políticas y estrategias y a la insuficiencia de los presupuestos. Estos problemas se deben generalmente a una falta de sistemas y registros de información comunes o coordinados que incluyan a los pobres de las zonas rurales. En consecuencia, la falta de coherencia y coordinación de las políticas entre los ministerios perpetúa la desconexión entre las intervenciones agrícolas, nutricionales, ambientales y de protección social y las estrategias generales de desarrollo rural. Se necesita una mejor coordinación entre los distintos ministerios competentes para garantizar que sus intervenciones se complementen entre sí y creen sinergias. La adopción de un enfoque pangubernamental que pueda facilitar una mayor vinculación entre las instituciones puede tropezar con problemas relacionados con la brecha digital entre las zonas rurales y urbanas.

53. Aunque las instituciones nacionales son las principales impulsoras de la transformación de las zonas rurales, el desarrollo rural es también un proceso local. Dado que las organizaciones locales, incluidos los grupos de mujeres, y las comunidades rurales no participan plenamente en la adopción de decisiones que repercuten directamente en sus vidas, las necesidades básicas de los pobres con frecuencia no se abordan con mayor precisión. En muchos países en desarrollo, las instituciones locales determinan los intercambios sociales, políticos y económicos y el flujo de recursos de los Gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados para el desarrollo. También rigen el acceso a los recursos productivos, como la tierra y el agua, y desempeñan un papel fundamental para suministrar bienes y servicios públicos y garantizar la participación y el empoderamiento de las comunidades rurales mediante el fomento de la resiliencia de las comunidades rurales frente a diversas perturbaciones. Por lo tanto, es preciso fortalecer las instituciones locales y dotarlas de la capacidad necesaria, tanto en términos de recursos financieros como humanos, para que sean eficaces.

K. Financiación para erradicar la pobreza rural

54. La magnitud y la urgencia del desafío de la erradicación de la pobreza rural para implementar la Agenda 2030 exige movilizar recursos públicos nacionales, financiación privada nacional e internacional y asistencia oficial para el desarrollo internacional. Aunque se ha avanzado en la movilización de recursos, esos progresos no se han repartido equitativamente dentro de los países ni entre ellos. La falta de recursos suficientes para crear y ampliar la capacidad productiva y financiar inversiones en las zonas rurales a fin de satisfacer las necesidades de las personas que viven en ellas socava los esfuerzos por erradicar la pobreza rural, en particular en África Subsahariana y los países menos adelantados. La deuda y la sostenibilidad de la deuda también siguen siendo un problema, ya que aproximadamente 30 países menos adelantados y otros países vulnerables tienen problemas de endeudamiento excesivo o corren un alto riesgo de tenerlos, lo que dificulta su capacidad para invertir en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴¹.

55. Para erradicar la pobreza rural, las inversiones deben canalizarse hacia sectores que tengan un mayor impacto, como la educación y la salud, la agricultura y la infraestructura. Sin embargo, los déficits de financiación en esos sectores siguen siendo importantes. El déficit anual de financiación para lograr una educación preescolar, primaria y secundaria universal de buena calidad en los países de ingresos bajos y medianos ascenderá, en el período 2015-2030, a 39.000 millones de dólares⁴². Para satisfacer la demanda de alimentos, que según las proyecciones aumentará un 70 % para 2050, se necesitarán al menos 80.000 millones de dólares de inversión anual⁴³. Las inversiones necesarias para iniciativas de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo también siguen careciendo de financiación suficiente.

56. Para subsanar el déficit de financiación rural es necesario que el gasto interno se complemente con inversiones privadas, alianzas público-privadas y asistencia oficial para el desarrollo. Los países también deberían aprovechar la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular para crear oportunidades que contribuyan a erradicar la pobreza.

IV. Conclusiones y recomendaciones

57. **Ganar la batalla contra la pobreza rural determinará si se logra erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones en todas partes, el objetivo general de la Agenda 2030.** La pobreza rural está profundamente arraigada en sesgos estructurales y complejos problemas políticos que requieren un compromiso político, acciones específicas e integradas y marcos políticos multisectoriales y coordinados para resolver las numerosas disparidades y problemas que obstaculizan el desarrollo rural y atrapan a las personas en un ciclo de bajo capital humano, escasa productividad y pobreza. Los Estados Miembros tal vez deseen considerar las siguientes recomendaciones:

a) **Los países deberían promover políticas específicas y coordinadas de desarrollo social, económico, agrícola y rural. Las políticas sociales deberían**

⁴¹ *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.I.7).

⁴² UNESCO, “El precio del derecho a la educación: cuánto costará alcanzar nuevas metas en 2030”, documento de política núm. 18, julio de 2015.

⁴³ Banco Mundial, “Agriculture finance and agriculture insurance: key messages”, informe de políticas, 2 de febrero de 2018. Puede consultarse en <http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/agriculture-finance>.

tener por objeto mejorar el capital humano en las zonas rurales y garantizar el acceso a una cobertura adecuada de protección social. La política macroeconómica debería promover un crecimiento más inclusivo y la creación de empleo. Las políticas agrícolas deberían tener por objeto impulsar la productividad agrícola, mientras que las políticas de desarrollo rural deberían encaminarse a mejorar el acceso a la infraestructura rural y los servicios básicos, así como su calidad, e impulsar las oportunidades de empleo no agrícola;

b) Los países deberían centrarse en inversiones que refuerzen la capacidad productiva y la transformación estructural de las economías rurales, amplíen las oportunidades económicas de la economía rural no agrícola y aumenten la competitividad de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas rurales. Para mejorar los resultados en materia de educación y salud a fin de mejorar el capital humano rural, se deben hacer esfuerzos para reducir la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación y la atención sanitaria. Debería prestarse más atención al aumento de la matriculación y a la mejora de los resultados del aprendizaje, al tiempo que se refuerzan las iniciativas de desarrollo continuo de las capacidades a lo largo de toda la vida. La reducción de la carga de morbilidad en las zonas rurales y las desigualdades sanitarias entre las zonas rurales y urbanas debería ser el objetivo del fortalecimiento de los sistemas de salud de las zonas rurales y de la acción intersectorial en materia de salud rural;

c) Los países deberían aumentar las inversiones en agricultura y elaborar estrategias y programas de desarrollo en favor de los pobres que se apoyen mutuamente y que aborden las limitaciones estructurales a las que se enfrentan los hogares rurales pobres, como la adquisición de una tenencia segura de la tierra que mejore el acceso a los recursos naturales, el control y la ordenación sostenible de los mismos, servicios de asesoramiento y extensión agrícola, mercados, tecnologías innovadoras y financiación inclusiva para la población rural, en particular las mujeres y los jóvenes;

d) Los países deberían luchar contra la brecha digital invirtiendo en infraestructura a fin de garantizar un mayor acceso de las poblaciones rurales a dispositivos y servicios tecnológicos asequibles, mejorando las aptitudes y la capacitación necesarias para utilizar esos dispositivos, fomentando una cultura de la innovación y superando los prejuicios de género y de otra índole. Esas medidas deberían aprovechar los servicios financieros basados en la tecnología para promover la inclusión financiera. Las iniciativas pueden incluir fortalecer la capacidad y los conocimientos financieros y la protección del consumidor y regular, proporcionar documentos de identificación válidos y promover instituciones financieras que adapten los productos financieros a las necesidades de los pobres de las zonas rurales;

e) Los países deberían ampliar la cobertura de la protección social, incluidos los niveles mínimos de protección social, fortalecer la capacidad institucional para diseñar y ejecutar programas adecuados y aumentar la inversión y eliminar las barreras al acceso, incluida la legislación que excluya explícitamente a la población rural;

f) Para subsanar las disparidades a las que se enfrentan las mujeres de las zonas rurales, los países deberían adoptar enfoques integrados y holísticos centrados en el fomento de un entorno propicio para que las mujeres prosperen económicamente, entre otras cosas, facilitando el acceso en igualdad de condiciones a los recursos productivos, como la tierra y los servicios financieros, y el control sobre ellos, garantizando una mayor participación y representación

de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones que las afectan y asegurándose de que se incorporan sus aportaciones;

g) Para solucionar el círculo vicioso de la pobreza relacionado con la situación geográfica, los países deberían considerar la posibilidad de adoptar estrategias y medidas de erradicación de la pobreza centradas en las zonas rurales, por ejemplo atrayendo inversiones al sector rural al combatir la pobreza concentrada en las zonas rurales que sufren dificultades, en particular las que dispongan de recursos naturales limitados o padeczan condiciones ecológicas extremas.
