



Asamblea General

Distr. general
30 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 27 a) de la lista preliminar*

Desarrollo social: aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Situación social en el mundo 2021: desarrollo rural para un futuro inclusivo

Nota de la Secretaría

Resumen

En la presente nota se examinan los retos del desarrollo en las zonas rurales y presenta recomendaciones en materia de políticas para promover un desarrollo rural inclusivo y sostenible. En ella se resumen las principales conclusiones del informe social mundial de 2021 (*World Social Report 2021: Reconsidering Rural Development*).

* [A/76/50](#).



I. Introducción

1. El desarrollo rural es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y avanzar hacia el principio rector de no dejar a nadie atrás. Las economías rurales sostenibles y dinámicas son fundamentales para la erradicación de la pobreza y pueden contribuir a reducir la desigualdad y promover la inclusión. Hacen posible el desarrollo y la industrialización de los países.

2. Hay razones de peso para reconsiderar las estrategias de desarrollo rural. En primer lugar, la pobreza y la desigualdad persisten en las zonas rurales, donde vive el 43 % de la población mundial y el 80 % de las personas subsisten con menos de 1,90 dólares al día. En segundo lugar, el acceso a la educación, la atención de la salud y otros servicios suele ser más limitado en las zonas rurales que en las urbanas. En tercer lugar, las estrategias de desarrollo rural no están resultando adecuadas para proteger la salud del planeta. La pérdida continuada de bosques y zonas silvestres es uno de los factores que han contribuido al cambio climático y también se la asocia en amplios sectores con una mayor frecuencia de las zoonosis, como la enfermedad por coronavirus (COVID-19). El cambio climático, a su vez, afecta particularmente a los medios de vida rurales, lo que a su vez repercute sobre la pobreza rural.

3. En la presente nota se proponen nuevas orientaciones para las estrategias de desarrollo rural. Un mensaje clave es que las poblaciones rurales no deben ser consideradas simplemente como grupos desfavorecidos que necesitan ayuda. En cambio, con la adopción de estrategias adecuadas, el desarrollo rural puede ser un poderoso instrumento para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

II. Retos del desarrollo social en el mundo rural

4. El porcentaje de la población que vive en zonas rurales varía considerablemente de un país a otro, al igual que la magnitud de los retos que plantea el desarrollo de esas zonas. En 2020, el 67 % de la población de los países de ingreso bajo y el 58 % de la población de los países de ingreso mediano bajo vivía en zonas rurales, en comparación con aproximadamente el 20 % de la población de los países de ingreso alto. En conjunto, los países de ingreso bajo y mediano bajo concentran alrededor del 70 % de la población rural del mundo¹. En la mayoría de los países, los ingresos per cápita son menores en las zonas rurales que en las urbanas. Más del 70 % de la población rural mundial vive en países donde el ingreso per cápita agrícola es inferior al ingreso per cápita nacional.

A. Pobreza rural

5. La pobreza sigue constituyendo un reto en el medio rural. Alrededor del 18 % de las personas que residen en zonas rurales viven en situación de pobreza económica extrema, en comparación con el 5,3 % de los residentes urbanos. Como resultado de la alta prevalencia de la pobreza y del tamaño considerable de las poblaciones rurales en muchos países en desarrollo, cuatro de cada cinco personas que viven en la pobreza residen en zonas rurales. Al igual que las tasas de pobreza a nivel nacional, las tasas de pobreza rural son más elevadas en África Subsahariana, donde en numerosos países más del 50 % de la población rural vive en condiciones de pobreza extrema. La situación de los pobres de las zonas rurales se ve agravada por las deficiencias en el

¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects 2018* (consultado el 20 de mayo de 2021).

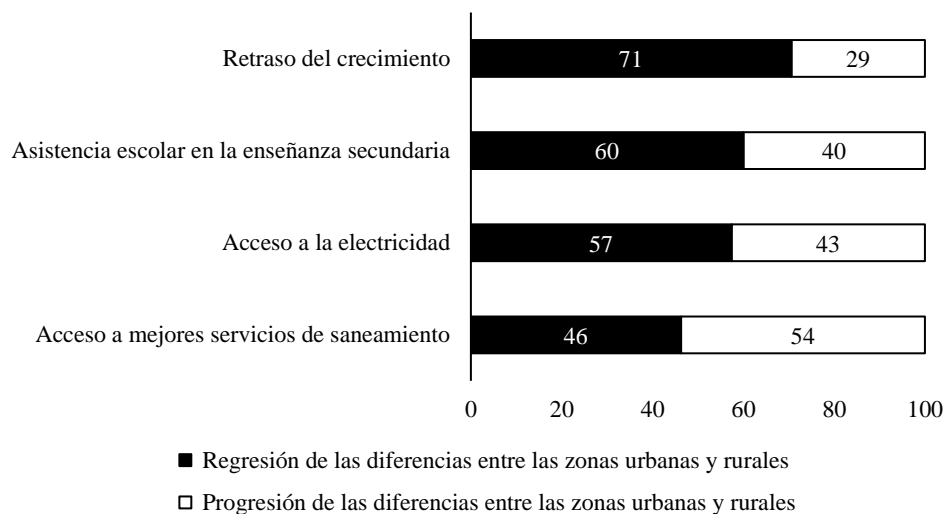
acceso a los servicios públicos, las infraestructuras y la protección social. La pandemia de COVID-19 ha agravado su ya vulnerable situación al reducir los ingresos, limitar la movilidad y disminuir la seguridad alimentaria.

6. En las últimas décadas, la pobreza ha disminuido más rápidamente en las zonas rurales que en las urbanas, a pesar de las persistentes desventajas del medio rural. Un estudio sobre 19 países para los que se dispone de datos muestra que la tasa de reducción de la pobreza rural ha sido superior a la de la pobreza urbana en todos esos países excepto en uno². Sin embargo, sigue siendo difícil llegar a los más pobres. En los últimos 30 años, las regiones en desarrollo han avanzado poco en lo que respecta al aumento del nivel de consumo de los más pobres, que a menudo experimentan una pobreza crónica. En otras palabras, los más pobres se han quedado atrás.

B. Desigualdades rurales

7. También se ha avanzado en la reducción de las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas en cuanto al acceso a los servicios básicos y las oportunidades (véase la figura). Por término medio, los avances en las tasas de asistencia escolar en la enseñanza secundaria, en la reducción del retraso del crecimiento y en el acceso a la electricidad han sido algo más rápidos en las zonas rurales que en las urbanas desde la década de 1990. No obstante, incluso si el progreso observado en estas dimensiones del bienestar continúa al mismo ritmo, para el año 2030 las zonas rurales seguirán estando muy por detrás de las urbanas.

Porcentaje de países en los que se aprecia una progresión/regresión de las diferencias entre las zonas urbanas y rurales en los indicadores básicos de bienestar, desde la década de 1990 a la de 2010



Fuente: basado en datos de 57 países obtenidos a partir de encuestas de indicadores múltiples por conglomerados y encuestas demográficas y de salud.

² *World Social Report 2021: Reconsidering Rural Development* (publicación de las Naciones Unidas, 2021). Cálculos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, basados en datos del LAC Equity Lab del Grupo Banco Mundial, disponibles en <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count>), y la herramienta PovcalNet del Grupo Banco Mundial, disponible en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx>).

8. Aunque las tasas de pobreza siguen siendo más altas en las zonas rurales que en las urbanas y el acceso a los servicios básicos y a las oportunidades es más limitado en aquellas, la desigualdad de los ingresos suele ser menor en las zonas rurales. Este es el caso de 44 de los 56 países para los que se dispone de estimaciones de la desigualdad de ingresos rurales y urbanos (basadas en el coeficiente de Gini)³.

9. A pesar de las diferencias en los niveles de desigualdad, las tendencias de la desigualdad rural y urbana siguen un patrón (nacional) similar: es decir, la desigualdad generalmente aumenta o disminuye en las zonas rurales y urbanas al mismo tiempo. Las regiones, las zonas rurales y urbanas y los diferentes sectores de la economía están vinculados por actividades como el comercio o la migración, tienen instituciones comunes y comparten modelos de desarrollo nacionales. La implantación de programas de protección social o la aplicación de planes nacionales de educación, por ejemplo, contribuyen en general a reducir la desigualdad tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Los vínculos entre las zonas urbanas y rurales también afectan al desarrollo rural, incluidas las tendencias de la pobreza y la desigualdad. El alcance de estos vínculos depende de la proximidad geográfica y la conectividad (transporte y medios de comunicación) entre las zonas rurales y los centros urbanos y la distribución de los recursos, entre otras cosas. La existencia de vínculos urbano-rurales fuertes fomenta la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales y contribuye a reducir la pobreza rural.

10. A pesar de los avances en la reducción de las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas y en la mitigación de la pobreza, las desigualdades en el acceso a los servicios y a las oportunidades siguen siendo elevadas en las zonas rurales y persisten para determinados grupos. De media, los hogares rurales más ricos y con mayor nivel educativo están casi tan bien, en términos de salud y educación, como los hogares urbanos. Sin embargo, los hogares rurales de los quintiles de riqueza más bajos están mucho peor. Para los pueblos indígenas y los grupos étnicos minoritarios, las diferencias de riqueza y oportunidades entre ellos y la mayoría étnica son mayores en las zonas rurales que en las urbanas, según los datos disponibles⁴. La superposición del género con la residencia rural redonda en desventajas adicionales para las mujeres que viven en el medio rural, que enfrentan más obstáculos para acceder a la educación que los hombres de su mismo medio geográfico o las mujeres de las zonas urbanas y presentan niveles más bajos de propiedad y control de bienes, así como un menor acceso al empleo remunerado y a los servicios públicos.

C. Reducción de la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales: objetivos complementarios

11. La reducción de la pobreza rural no siempre ha conducido a que se reduzcan las desigualdades rurales o las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas. En China, la India e Indonesia, por ejemplo, la desigualdad rural aumentó o se mantuvo

³ Basado en el año más reciente para el que se dispone de datos sobre la desigualdad de los ingresos medida a través del coeficiente de Gini. Datos de LAC Equity Lab; Luxembourg Income Study's Data Access Research Tool; PovcalNet; la Oficina Nacional de Estadística de Tailandia; la Oficina Nacional de Estadística de Mongolia; la Oficina Nacional de Estadística de Mongolia y *Mongolia Poverty Update 2018* (Ulaanbaatar, 2020), del Grupo Banco Mundial; y la Base de Datos sobre la Desigualdad de Ingresos en el Mundo, de la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, versión de 6 de mayo de 2020. Para más información, véase *World Social Report 2021*.

⁴ Véase *Report on the World Social Situation 2016: Leaving No One behind—The Imperative of Inclusive Development* (publicación de las Naciones Unidas, 2016) y Maitreyi Bordia Das y Sabina Anne Espinoza, *Inclusion Matters in Africa* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2020).

constante, mientras que la pobreza rural se redujo considerablemente entre el primer y el segundo decenio del siglo XXI.

12. Otros datos disponibles sobre las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas corroboran que la desigualdad de los ingresos en las zonas rurales puede aumentar aunque se reduzca la desigualdad en lo que respecta a otros indicadores⁵. En Bangladesh, la India, Indonesia y Viet Nam, por ejemplo, las diferencias entre zonas rurales y urbanas en indicadores clave de bienestar se redujeron entre la década de 1990 y la de 2010, mientras que la desigualdad de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, aumentó.

13. De hecho, las tendencias regionales y temporales sugieren que el crecimiento y el desarrollo no conducen sistemáticamente a una disminución de la desigualdad. Las mismas fuerzas y políticas económicas que impulsan la reducción de la pobreza pueden generar un aumento de la desigualdad dentro de las zonas rurales y entre las zonas urbanas y las rurales. El desarrollo agrícola, motor clave de la reducción de la pobreza rural, puede exacerbar la desigualdad en ese medio si los que están mejor se benefician más del crecimiento agrícola. El acceso desigual a recursos como la tierra produce efectos muy marcados. Las tendencias de la desigualdad también pueden variar según el sector y la naturaleza del crecimiento económico. La urbanización y una diversificación que reduzca la dependencia de la agricultura en los países en desarrollo, por ejemplo, pueden concentrar los beneficios económicos en las zonas urbanas y en los hogares más ricos.

14. La desigualdad persistente y creciente puede ser perjudicial para el crecimiento y la reducción de la pobreza. En las zonas rurales con altos niveles de desigualdad, las personas en situación de pobreza (que ya están en desventaja en cuanto al acceso a los recursos) se benefician menos del crecimiento posterior y de los períodos de expansión agrícola. Si no se abordan los retos que enfrentan los pobres de las zonas rurales cuando intentan salir de la pobreza y desarrollar su potencial, estos acaban limitando el crecimiento económico rural.

III. Medio ambiente y desarrollo rural

15. Las actuales estrategias de desarrollo rural no son ambientalmente sostenibles. Si bien las prácticas agrícolas han sido eficaces para aumentar la producción mundial de alimentos y ayudar a reducir el hambre y la malnutrición, han contribuido a la degradación y el agotamiento de los recursos hídricos y terrestres. Los recursos naturales son esenciales para contar con sistemas agrícolas sostenibles y productivos. El cambio climático, la degradación de las tierras, la contaminación, la pérdida de diversidad biológica y el agotamiento de los recursos naturales son los principales impedimentos para la sostenibilidad de la agricultura como medio de vida, actividad de la que dependen un gran número de las personas más pobres y marginadas de las zonas rurales. Además, los fenómenos relacionados con el cambio climático, como las sequías y las inundaciones, afectan más a las comunidades rurales que viven en la pobreza extrema y que dependen en gran medida de los ingresos agrícolas y los recursos naturales. De hecho, si no se toman medidas, el cambio climático podría llevar a otros 100 millones de personas a la pobreza extrema para 2030⁶.

16. En cuanto a los recursos hídricos, los esfuerzos por aumentar la producción agrícola han llevado a cultivar variedades de alto rendimiento de diferentes especies vegetales, que requieren grandes cantidades de fertilizantes químicos, plaguicidas y

⁵ Véase *World Social Report 2021*, cuadro III.A.3.

⁶ Stéphane Hallegatte y otros, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Climate Change and Development Series (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2016).

riego controlado. En todo el mundo, el riego representa el 69 % de la extracción de agua dulce⁷. La cifra más alta se registra en Asia Meridional, donde alcanza cerca del 90 %. El cambio climático está alterando aún más la disponibilidad de los recursos renovables de agua dulce.

17. La excesiva captación y extracción de agua ha reducido los flujos de agua dulce que llegan al mar, lo cual afecta a la vida acuática y a la biodiversidad y contribuye a la degradación de los océanos en todo el mundo. La desecación de los principales ríos como consecuencia de la extracción de agua para diversos usos comerciales también amenaza el sustrato ecológico en que se basan la economía y las sociedades de esas cuencas fluviales. Los niveles actuales de extracción y uso de agua dulce son, por tanto, insostenibles desde el punto de vista social y ambiental. De hecho, si se mantienen las tendencias actuales, para 2030 existirá un gran desfase entre la demanda prevista y la oferta disponible.

18. También se ha incrementado el uso de fertilizantes y otros insumos químicos. El uso de fertilizantes químicos a nivel mundial aumentó de unos 11 millones de toneladas en 1961 a unos 109 millones de toneladas en 2018⁸. Sin embargo, mientras que en muchas regiones el uso de estos productos químicos es excesivo, en otras, especialmente en África Subsahariana, la utilización de fertilizantes sigue siendo baja, lo que limita el crecimiento de la productividad agrícola en muchos países. La escorrentía de estos enormes volúmenes de fertilizantes y plaguicidas químicos se ha convertido en una importante fuente de contaminación de las aguas, que a menudo resulta mortal para la población de peces de agua dulce. La consecuencia es que la agricultura ha superado a la industria como principal fuente de contaminación de las aguas interiores y costeras en muchos países.

19. En lo que respecta a los recursos, la rápida expansión de las tierras de cultivo y los pastos se ha logrado a menudo mediante la tala de bosques y la invasión de espacios naturales. En el último siglo perdió un 30 % de la cubierta forestal mundial y entre 1990 y 2015 un 20 % de los bosques han sido objeto de degradación. Una consecuencia directa de la deforestación, causada por la expansión de la agricultura, es la pérdida de biodiversidad. La conversión de hábitats naturales en tierras agrícolas también ha sido la principal causa de la pérdida de biodiversidad. Al mismo tiempo, la sustitución por parte de numerosos agricultores de variedades vegetales locales y diversas por otras modificadas genéticamente ha contribuido a la erosión genética, que amenaza la diversidad genética de las plantas y la resiliencia de la agricultura frente al cambio climático.

20. Además, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático atribuye alrededor del 31 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero directamente a los cambios en la agricultura y el uso de la tierra, lo que indica que las prácticas de gestión de las tierras rurales repercuten directamente en el cambio climático. Las prácticas agrícolas insostenibles utilizadas a gran escala también agravan la erosión del suelo, y la construcción mal planificada de infraestructuras en las zonas rurales ha provocado la pérdida irreversible de lugares naturales y culturales en muchos países.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change* (2020).

⁸ Base de datos estadísticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT), conjunto de datos sobre fertilizantes por nutriente (consultada el 20 de mayo de 2021).

21. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las consecuencias de la pérdida de bosques y espacios naturales⁹. La frecuente aparición de diversas epidemias zoonóticas, como el síndrome respiratorio agudo severo, el síndrome respiratorio de Oriente Medio, la enfermedad por el virus del Ébola o el chikunguña, se debe, en gran medida, a que la pérdida de bosques está aumentando el contacto entre humanos y no humanos, lo que hace posible la transmisión de enfermedades de los animales a las personas. La gestión sostenible de los bosques no solo puede reducir la probabilidad de futuros brotes de zoonosis, sino también regular la salud de los ecosistemas, la biodiversidad y el clima, así como mejorar los medios de vida de las personas.

IV. Retos para el desarrollo rural en materia de inversión y productividad

22. El aumento de la productividad agrícola es clave para erradicar la pobreza. El tibio crecimiento de la productividad agrícola y la persistente diferencia de productividad entre los países desarrollados y los países en desarrollo en las dos últimas décadas son motivos de preocupación. Si no se acelera el crecimiento de la productividad laboral en la agricultura, se estima que los países con una gran proporción de trabajadores agrícolas en la fuerza de trabajo no podrán alcanzar para 2030 la meta 3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala)¹⁰.

23. El problema crónico de la inversión insuficiente en el sector agrícola es un factor clave del escaso crecimiento de la productividad agrícola de muchos países en desarrollo. Se refleja en los bajos niveles de stock neto de capital por trabajador agrícola que presentan los países de ingreso bajo, en comparación con las de los países de ingreso mediano y alto (véase el cuadro). La baja inversión en agricultura se debe a la caída y volatilidad de los precios agrícolas, la falta de acceso a los conocimientos y la tecnología agrícolas, las infraestructuras inadecuadas, la inseguridad en el acceso a la tierra, la persistente brecha de género en el acceso a los recursos productivos, el cambio climático y la degradación ambiental. La poca atención prestada al sector agrícola y las continuas interrupciones en las cadenas de valor mundiales en ese sector, a consecuencia de la pandemia de COVID-19, contribuyen al descenso de la productividad agrícola.

24. Incluso en los casos en los que se ha producido una mejora de la productividad agrícola, esos avances no se han traducido necesariamente en una reducción amplia e inmediata de la pobreza, especialmente en los países en los que esta afecta más a los hogares rurales sin tierra que se dedican principalmente a actividades no agrícolas. Por lo tanto, la creación y el mantenimiento de una economía no agrícola vibrante en las zonas rurales es crucial para que muchos residentes del medio rural salgan de la pobreza y no vuelvan a caer en ella. Una economía rural robusta de carácter no agrícola también tiene muchas posibilidades de generar puestos de trabajo para la creciente fuerza de trabajo joven con que cuentan muchos países en desarrollo.

⁹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Financing sustainable forest management: a key component of sustainable COVID-19 recovery”, nota de políticas núm. 88 (12 de noviembre de 2020).

¹⁰ Douglas Gollin, “Farm size and productivity: lessons from recent literature”, IFAD Research Series núm. 34 (Roma, FIDA, 2019).

Stock neto de capital por trabajador en el sector agrícola, en relación con los países de ingreso alto, 2008-2017

(Mediana de los países de ingreso alto = 100)

Grupos de ingreso	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Países de ingreso mediano alto	51,2	46,0	46,3	46,4	40,1	41,5	41,6	47,5	50,5	51,0
Países de ingreso mediano bajo	20,6	18,7	18,8	21,2	18,9	18,9	20,0	23,6	23,3	23,4
Países de ingreso bajo	1,7	1,6	1,8	2,0	1,9	2,0	2,2	2,5	2,6	2,9

Fuentes: Cálculo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, basado en datos de la FAOSTAT, y Alistair Dieppe, ed., *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2021).

Nota: Se utiliza la mediana de los países para cada grupo de ingreso. El stock neto de capital se calcula acumulando las series históricas de los flujos de inversión en activos tangibles y deduciendo la depreciación anual de esos activos.

25. Sin embargo, la expansión de la economía rural no agrícola no es una consecuencia automática del aumento de la productividad agrícola. La mejora continua del capital humano, las infraestructuras y la gobernanza es esencial para permitir la reasignación de recursos a los sectores rurales no agrícolas y el crecimiento de la productividad en ellos. Algunas tecnologías de vanguardia también pueden ayudar a mitigar las desventajas que enfrentan las empresas rurales. Su adopción generalizada puede allanar el camino hacia una economía rural no agrícola más vibrante.

V. Urbanización *in situ*: la transformación de las zonas rurales para el desarrollo inclusivo

26. El patrón clásico de cambio estructural, con el descenso constante del peso de la agricultura en el conjunto de la economía, a menudo ha dado lugar a una rápida urbanización, que ha hecho aumentar la proporción de la población que vive en las zonas urbanas y ha brindado nuevas oportunidades a los residentes del medio rural que viven cerca de los núcleos urbanos. La urbanización puede ser impulsada por la migración desde las zonas rurales o puede tener lugar a través de la reclasificación de zonas anteriormente rurales en zonas urbanas¹¹. En algunos casos, las zonas rurales se encuentran en la periferia de las ciudades y los pueblos existentes y son absorbidas por estos. En otros casos, las zonas rurales están alejadas de las ciudades y los pueblos existentes y se convierten en nuevos centros urbanos. Aunque los límites territoriales entre las zonas rurales y las urbanas pueden cambiar como resultado de las fuerzas económicas y la dinámica de población, las decisiones administrativas también pueden redefinirlos, pues pueden promover la urbanización en algunos casos y desalentarla o incluso impedirla en otros. Estas decisiones también pueden adoptar la forma de restricciones a la movilidad y al reasentamiento de las personas¹².

¹¹ Los criterios utilizados para definir qué se entiende por zonas rurales y zonas urbanas difieren considerablemente de unos países a otros. El criterio más utilizado es la densidad poblacional. Sin embargo, lo que se considera denso en un país puede considerarse escasamente poblado en otro. Otro criterio utilizado es la naturaleza de la actividad económica predominante. Atendiendo a ese criterio, se consideran rurales las zonas dominadas por la agricultura y urbanas las áreas donde predominan la industria o las actividades comerciales.

¹² El sistema hukou (registro de hogares) de China es un ejemplo. Los habitantes de las zonas rurales enfrentan restricciones para emigrar a las ciudades y residir en ellas.

27. Un enfoque alternativo, denominado en esta nota urbanización *in situ*, se centra en la mejora del nivel de vida de las poblaciones rurales hasta estándares urbanos. Para cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, los gobiernos tratan de mejorar el nivel de vida en las zonas rurales ampliando las oportunidades no agrícolas y facilitando el acceso a los servicios de atención de la salud, a la educación y a las redes de transporte eficientes. Esto se consigue mediante esfuerzos concertados para proporcionar servicios e infraestructuras de nivel urbano a las zonas rurales sin alcanzar densidades poblacionales propias del medio urbano. Los profundos cambios tecnológicos, entre otras megatendencias, abren nuevas posibilidades para la industrialización, la transformación estructural y la reducción de la pobreza en las zonas rurales, siempre que se apliquen políticas propicias. Varios ejemplos de urbanización *in situ* en diferentes países permiten extraer importantes lecciones.

28. En el Japón, zonas rurales pobres lograron transformarse en comunidades modernas con altos niveles de ingresos y mayor bienestar. Esta transformación fue impulsada por un esfuerzo consciente para reducir las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales, y se llevó a cabo a través de reformas agrarias, la creación de cooperativas agrícolas, las subvenciones a los precios que perciben los agricultores y otras medidas de mejora de la productividad agrícola. Con el tiempo, numerosas zonas rurales situadas en la periferia de las grandes ciudades pasaron a formar parte de las áreas metropolitanas, produciendo productos agrícolas no relacionados con el arroz (como flores, frutas y verduras), proporcionando barrios residenciales a quienes trabajan en las ciudades y acogiendo actividades manufactureras y de servicios.

29. Sri Lanka alcanzó el estatus de país de ingreso mediano con menos de un 20 % de población urbana y bajos niveles de desigualdad entre el campo y la ciudad. El país, ciñéndose a su principio de priorización del medio rural, garantizaba a los habitantes de las zonas rurales educación y servicios médicos gratuitos de la misma calidad que los disponibles para su población urbana a través de un modelo radial en el que las ciudades y los pueblos de pequeño tamaño eran nodos en la provisión de servicios educativos y de atención de la salud que toda la población de las zonas rurales colindantes podía utilizar. El Gobierno creó suficientes escuelas y hospitales en estos nodos, construyó una densa red de carreteras y garantizó un sistema de transporte en autobús subvencionado y eficiente desde las zonas rurales hasta esos núcleos de población. El pequeño tamaño del país facilitó el éxito de ese modelo radial.

30. En China, el proceso de urbanización *in situ* liderado por el Gobierno supuso la creación de nuevos centros urbanos, la reclasificación de zonas rurales a urbanas y el desarrollo de viviendas y otras infraestructuras mediante la creación de empresas de municipios y aldeas, que posibilitaron la creación de empleos no agrícolas para más de 100 millones de personas entre 1978 y 1997 y representaban alrededor del 30 % del producto interno bruto de China a finales del siglo XX¹³. Estos cambios estructurales y la mejora de las infraestructuras en las zonas rurales contribuyeron a reducir considerablemente la pobreza.

31. Si bien el proceso de desarrollo rural en estos países ha tenido éxito en muchos aspectos y durante períodos de tiempo considerables, también se han presentado desafíos. El Japón, por ejemplo, enfrenta retos relacionados con la sostenibilidad de las medidas comerciales proteccionistas en el sector del arroz y con la disminución y el envejecimiento de la población rural. En Sri Lanka, la evolución de las condiciones económicas hace que el país tenga dificultades para mantener algunos de los programas sociales basados en el principio de la priorización del medio rural. En

¹³ Charles Harvie, "China's township and village enterprises and their evolving business alliances and organizational change", Economics Working Paper núm. 99-6 (Nueva Gales del Sur, Australia, Universidad de Wollongong, 1999).

China, a pesar de las numerosas medidas e instituciones destinadas a retener población en las zonas rurales, se ha producido una migración interna en masa hacia las ciudades. Las carencias de los sistemas de atención de la salud, educación y protección social y las persistentes diferencias de nivel de vida entre el campo y la ciudad siguen provocando que la población (sobre todo los jóvenes) abandone las zonas rurales.

32. A pesar de estos retos, China, el Japón y Sri Lanka han conseguido acercar los ingresos de los residentes rurales a los de las zonas urbanas, crear oportunidades de empleo industrial no agrícola en el medio rural y reducir o incluso eliminar las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales en materia de educación y atención de la salud, entre otros indicadores. Estos ejemplos ofrecen valiosas enseñanzas para futuras estrategias de desarrollo rural.

33. El desarrollo rural se ha visto impulsado además por las tecnologías digitales, que permiten a los trabajadores realizar muchas actividades económicas desde las zonas rurales, como ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, los recientes avances en las tecnologías de impresión tridimensional hacen que cada vez sea más factible la manufacturación en las zonas rurales. Internet puede mejorar el acceso a la información, los servicios y el entretenimiento entre los habitantes de las zonas rurales y contribuir a acabar con la brecha entre el campo y la ciudad, siempre que existan políticas de apoyo a la vida y los medios de subsistencia de la población rural y se eliminen las actuales brechas digitales.

34. Las tecnologías digitales también están ayudando a los agricultores a optimizar el uso de los recursos, acceder a los servicios de extensión y obtener información meteorológica e información sobre mercados en tiempo real. Las plataformas de comercio electrónico están conectando las zonas rurales con una base de clientes mucho más amplia e integrando a las pequeñas empresas rurales en las cadenas de suministro locales, nacionales e incluso mundiales. El rápido aumento del uso de los teléfonos móviles ha permitido la expansión de los servicios financieros digitales en las zonas rurales, y gran parte de África depende ahora de la banca móvil.

VI. Promoción de un desarrollo rural inclusivo y sostenible

35. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exige conceder al desarrollo rural un papel activo en el proceso de desarrollo general de un país. Si bien las estrategias y prioridades en materia de desarrollo rural difieren de un país a otro, se cuenta con numerosos ejemplos de lo que ha funcionado y lo que no, que hacen posible no dejar a nadie atrás en las zonas rurales y proteger el medio ambiente.

36. Los países que han logrado reducir tanto la pobreza rural como las desigualdades han invertido en infraestructuras y servicios públicos, han promovido el crecimiento agrícola inclusivo y el acceso a la tierra y han ampliado la protección social en las zonas rurales. Para erradicar la pobreza extrema y acabar con las disparidades entre el campo y la ciudad será necesario realizar inversiones sostenidas en carreteras, electrificación, mejora del saneamiento, agua potable, educación, atención de la salud y reducción de la brecha digital en las zonas rurales. Esas inversiones también deben abordar las desigualdades en el acceso a las infraestructuras y servicios públicos en dichas zonas para garantizar que ninguna zona o grupo de personas se quede atrás.

37. La experiencia ha demostrado que el crecimiento agrícola es dos o tres veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento en otros sectores de la economía, pues beneficia en mayor medida a los más pobres de la sociedad. La utilidad de fomentar el desarrollo agrícola se manifiesta tanto directamente, en el

aumento de los ingresos y la seguridad alimentaria, como indirectamente, en el aumento de la inversión en atención de la salud y educación.

38. A medida que las poblaciones y las economías crecen, pueden aumentar las limitaciones en cuanto a tierras disponibles. Las decisiones políticas influirán en si el aumento de la competencia por los recursos conduce a la innovación y al desarrollo inclusivo o a la degradación, la escasez y las desigualdades en el acceso y control de estos recursos. Se requiere una distribución justa de la tierra y sus recursos naturales, así como un acceso seguro a esos recursos, independientemente de que la tenencia se base en derechos individuales o colectivos. Una distribución justa exige mejorar el acceso de los pequeños agricultores a la tierra. También requiere garantizar que las mujeres de zonas rurales tengan acceso en pie de igualdad tanto a la tierra como a los recursos naturales y abordar leyes y prácticas discriminatorias que menoscaban sus derechos en ese sentido. La mejora y la digitalización del registro de la propiedad pueden contribuir a ese acceso.

39. La cobertura de la protección social en las zonas rurales suele ser inferior a la de las zonas urbanas. Pocos programas de protección social se adaptan explícitamente a las vulnerabilidades y limitaciones específicas que enfrentan las poblaciones rurales. Hay una serie de barreras jurídicas, administrativas y financieras que es preciso abordar para superar la baja cobertura de la protección social en las zonas rurales. A tal efecto, se pueden ajustar los criterios de elegibilidad de los programas para ampliar la cobertura; los regímenes de cotización pueden modificarse para tener en cuenta las características del empleo rural, como los ingresos bajos e irregulares, el trabajo temporal y el empleo informal; la participación en los regímenes contributivos puede mejorarse proporcionando subsidios a los más vulnerables; y los gastos financieros indirectos, como los de desplazamiento a los lugares de pago, la pérdida de ingresos por estar ausente del trabajo o los costos de cumplimiento de las condiciones del programa, pueden reducirse simplificando los procedimientos administrativos, garantizando que las condiciones del programa no sean excesivamente onerosas y facilitando el acceso a los servicios, por ejemplo, introduciendo ventanillas únicas.

40. La discriminación continúa siendo una causa persistente de desigualdad. Debido a la exclusión sistemática de las minorías étnicas, los pueblos indígenas y otros grupos desfavorecidos, es probable que los beneficios del crecimiento rural se distribuyan de forma desigual. Aunque la Agenda 2030 alienta a que se eliminen las leyes, políticas y prácticas discriminatorias para garantizar la igualdad de oportunidades para todos, todavía hay leyes y políticas que conllevan injusticias en el trato. Abordar las causas subyacentes de la discriminación exige también reformas estructurales, empezando por el sistema de justicia y otras instituciones nacionales, incluidas las rurales.

41. También hay que poner en marcha estrategias para prevenir que el desarrollo rural perjudique al medio ambiente, dándole incluso un papel protagonista en su protección. La mayor parte del capital natural se encuentra en las zonas rurales y la agricultura está íntimamente relacionada con la naturaleza. Un objetivo importante del desarrollo rural sostenible es aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los medios de vida rurales al cambio climático, las pandemias, los desastres naturales relacionadas con el clima y los fenómenos meteorológicos extremos. Una mejor protección de los bosques y los espacios naturales también ayudará a prevenir la aparición frecuente de epidemias y pandemias zoonóticas como la COVID-19.

42. Para abordar las cuestiones ambientales, las políticas de desarrollo rural deben, en primer lugar, proteger los recursos hídricos y terrestres del agotamiento, la degradación y la contaminación. En segundo lugar, el fomento de la agricultura mixta, circular y orgánica contribuirá a reducir el impacto de la agricultura en el medio ambiente y mantener la biodiversidad. Ante el cambio climático, la conservación de

los bancos de semillas autóctonas puede ser vital para impulsar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, dada la mayor resiliencia ante el clima y la adaptabilidad de los cultivos tradicionales con un alto grado de diversidad genética. Deben crearse o reforzarse instituciones gubernamentales para garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales a nivel local, inclusive mediante una mayor participación de las comunidades locales e indígenas. Los cambios en las estrategias de desarrollo rural también deben ir acompañados de modificaciones en los hábitos de consumo de alimentos, especialmente en las zonas urbanas, entre ellas la adopción de dietas diferentes y la reducción del desperdicio de alimentos.

43. Los esfuerzos por lograr un desarrollo rural inclusivo y sostenible deben tener en cuenta el potencial creado por las tecnologías de vanguardia. Con las políticas adecuadas, estas nuevas tecnologías pueden cerrar la brecha entre el campo y la ciudad. Gracias a los avances en las comunicaciones y otras tecnologías, las actividades económicas que antes estaban confinadas a las ciudades ahora pueden llevarse a cabo en las zonas rurales, creando oportunidades para la urbanización *in situ*, una transición que se ha visto acelerada por la crisis de la COVID-19. Los encargados de formular políticas deben asegurarse de que los habitantes de las zonas rurales puedan adoptar y utilizar estas nuevas tecnologías y ponerse al mismo nivel de las economías y poblaciones urbanas en términos de productividad general.

44. Al promover el desarrollo rural sostenible e inclusivo, debe darse prioridad a las políticas y estrategias que puedan contribuir al logro simultáneo de múltiples Objetivos de Desarrollo Sostenible, como la inversión pública integral dirigida a mejorar las infraestructuras básicas; el desarrollo del capital humano, incluidos servicios educativos y sanitarios de calidad, con sensibilidad a las cuestiones de género; los servicios administrativos públicos, incluidas las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, la resolución de diferencias y la justicia; la gestión comunitaria de los recursos de propiedad común; e Internet de banda ancha y otros servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Ampliar la cobertura de Internet y otras nuevas tecnologías a las zonas rurales remotas será especialmente importante para acabar con la brecha digital entre el campo y la ciudad.
