

Signatura: EB 2021/133/R.2
Tema: 3
Fecha: 19 de agosto de 2021
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Documento de debate estratégico sobre la protección social en las zonas rurales

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Guoqi Wu

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Servicios Institucionales
Tel.: (+39) 06 5459 2880
Correo electrónico: g.wu@ifad.org

Jyotsna Puri

Directora
División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social
Tel.: (+39) 06 5459 2109
Correo electrónico: j.puri@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra

Jefa
Oficina de Gobernanza
Institucional y Relaciones con
los Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico:
gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 133.º período de sesiones
Roma, 13 a 16 de septiembre de 2021

Para **examen**

Índice

| | | |
|----------------|--|-----------|
| I. | Antecedentes | 1 |
| II. | Definición de la protección social rural | 1 |
| III. | ¿Cómo está relacionada la protección social rural con la labor del FIDA? | 5 |
| IV. | Protección social rural y apoyo durante las crisis | 7 |
| | A. Crisis y contextos frágiles | 7 |
| | B. La COVID-19 y el Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre | 8 |
| V. | Protección social rural y focalización | 9 |
| VI. | Conclusiones | 10 |
| VII. | Preguntas para la Junta Ejecutiva | 10 |
| Anexos: | | |
| I. | Definiciones de protección social | 12 |
| II. | Principales intervenciones transversales del FIDA y su relación con la protección social rural | 14 |

Documento de debate estratégico sobre la protección social en las zonas rurales

I. Antecedentes

1. Hoy en día, la protección social en las zonas rurales, o “protección social rural”, es más importante que nunca, dado el contexto de la pandemia de la COVID-19, las perturbaciones climáticas cada vez más frecuentes e intensas, los conflictos, el aumento de la inseguridad alimentaria y los muchos otros riesgos con los que se enfrenta la población pobre de las zonas rurales. En el presente documento se analizará la relación de la labor del FIDA con la protección social, se destacarán los posibles vínculos entre las inversiones del Fondo y la protección social y se establecerán las esferas de debate. Este documento se presenta en un momento oportuno, ya que la Junta examinará la nueva política de focalización del FIDA a finales de 2022.

II. Definición de la protección social rural

2. **Definición.** La protección social consiste en intervenciones públicas destinadas a resolver problemas que la sociedad considera inaceptables, como los altos niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación. Incluye medidas encaminadas a promover la igualdad de derechos de las poblaciones vulnerables para que puedan convertirse en ciudadanos de pleno derecho¹. Para el FIDA, la protección social rural consiste en inversiones que reducen la vulnerabilidad, los riesgos y las privaciones de los pobres de las zonas rurales. Las actividades de protección social pueden contar con el apoyo de agentes gubernamentales y no gubernamentales.
3. Existen varias definiciones de protección social (véase el anexo I). Las inversiones en *protección social rural* se diferencian de las inversiones *productivas* en que las primeras están dirigidas a los miembros más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, que serían más pobres y vulnerables sin ellas. Las segundas tienen por objeto aumentar la productividad de las personas en lugar de protegerlas. Los tipos de intervenciones de protección social más comunes son los siguientes²:
 - i) **Asistencia social o redes de seguridad social.** Se trata de intervenciones con las que se transfieren recursos a los hogares o a las personas (también denominadas “programas no contributivos”). Las transferencias pueden ser condicionadas o no condicionadas e incluyen el apoyo directo a los medios de vida, la nutrición y la educación³ en forma de transferencias de efectivo, alimentos y transferencias de activos en especie, como ganado e insumos, vales, comidas escolares, obras públicas que requieren mucha mano de obra y asistencia humanitaria.
 - ii) **Programas de seguridad social.** Entre ellos cabe mencionar los seguros médicos, los programas de pensiones y los seguros agrícolas.
 - iii) **Intervenciones en el mercado de trabajo (para la mejora de las competencias).** Entre ellas figuran las intervenciones de capacitación laboral, intermediación laboral o asistencia para la colocación. También incluyen actividades relacionadas con el seguro de desempleo.
4. En los países en desarrollo, estas dos últimas categorías de programas suelen destinarse a las personas en el sector formal, es decir, a las personas registradas en el Estado y con una situación económica relativamente acomodada. En cambio, la asistencia social está dirigida a las personas pobres en el sector informal⁴. En 2018,

¹ FIDA (2016); Departamento de Desarrollo Internacional (2001).

² Fiszbein *et al.* (2014); Correa *et al.* (2021).

³ Véase: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/36746329-46bd-47ee-8f0b-70f1f4d06457>.

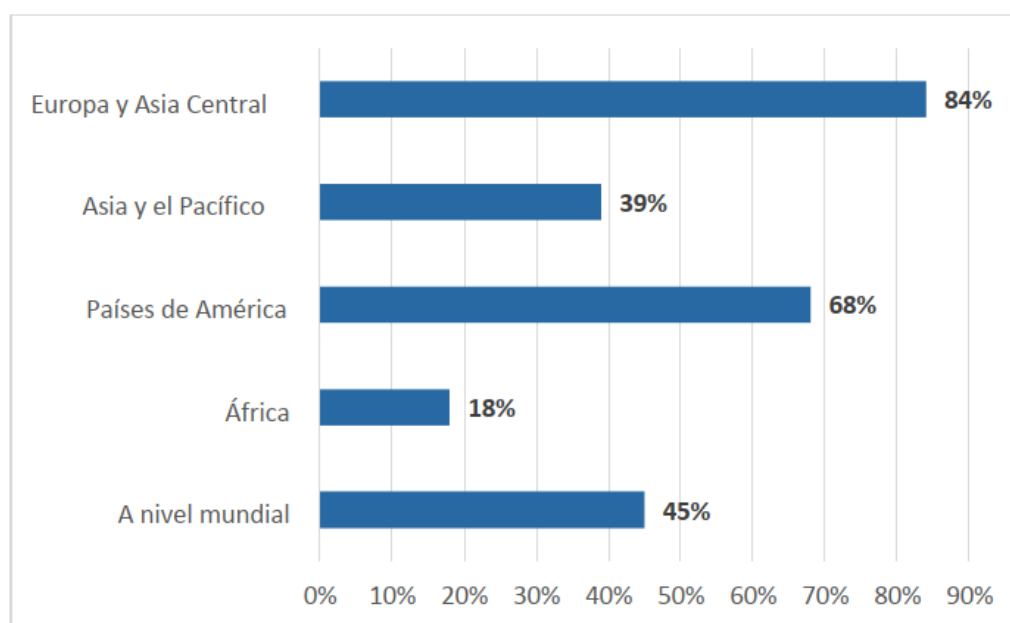
⁴ Fiszbein *et al.* (2014).

los programas de protección social beneficiaron a aproximadamente 1 500 millones de personas en todo el mundo. En general, la asistencia social corre a cargo de los gobiernos nacionales⁵.

5. La finalidad de los programas de protección social es reducir el riesgo, la vulnerabilidad y la pobreza actual y futura. Al reducir la pobreza, también se espera que aborden la desigualdad (aunque esto no siempre se traduce en una reducción de la desigualdad de ingresos). De hecho, la mayor parte de los efectos de la protección social solo pueden observarse cuando se reconoce que la pobreza es multidimensional y que no se limita únicamente a la pobreza de ingresos (véase el cuadro 1). En este sentido, a menudo se ignora la función de la protección social rural para potenciar la voz y reconocer la capacidad de acción de los habitantes de las zonas rurales. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2015 el 45 % de la población mundial se beneficiaba de políticas de protección social (véase el desglose geográfico en el gráfico 1).

Gráfico 1

Proporción de la población cubierta por al menos una prestación de protección social en 2015



Fuente: OIT, 2017

Nota: A principios de siglo, no había ningún país en África que tuviera un programa nacional de política social. Para 2019 había 35 países con al menos un programa de este tipo (Devreux, 2020). A pesar de ello, solo el 18 % de la población de África se beneficia de ayudas de protección social, excluida la salud (OIT, 2017).

6. **Está demostrado que los programas de protección social pueden sacar a las personas de la pobreza extrema y que las inversiones exclusivamente productivas no pueden hacerlo.** Los programas de protección social prestan apoyo a las personas en situación de extrema pobreza ofreciéndoles dinero en efectivo, crédito y las condiciones necesarias para conseguir empleo. Estos programas pueden ayudar a las personas pobres a ser productivas al reducir sus problemas de liquidez y de solvencia. Además, proporcionan alimentos y transferencias en especie con miras a reducir la inseguridad alimentaria, generar ingresos fiables y aumentar la resiliencia a las perturbaciones. Una mejor nutrición también permite a los hogares trabajar tanto dentro como fuera de las explotaciones agrícolas, lo que a su vez aumenta la disponibilidad de la mano de obra. Si las intervenciones de protección social rural se incorporan en los programas de desarrollo agrícola (que contienen componentes productivos como servicios de

⁵ Alderman *et al.* (2018).

extensión, inversiones en cadenas de valor o programas de subvención a los insumos) se lograrían sinergias, lo que no sería posible si las inversiones de protección y las productivas se realizaran por separado⁶.

7. Cabe destacar, especialmente, las intervenciones destinadas a ayudar a las personas a salir de la pobreza extrema (conocidas como "paquetes de medios de vida" para los hogares en situación de pobreza extrema⁷), ya que vinculan las inversiones de protección con las productivas. Los paquetes de ayuda más comunes destinados a los hogares en situación de pobreza extrema incluyen transferencias de efectivo, capacitación y asesoramiento empresarial, acceso al ahorro y transferencias de activos. A menudo se considera que dan a las poblaciones más pobres el "gran impulso" que necesitan para salir de la pobreza⁸.
8. **Los programas de protección social no siempre logran sacar a las personas de la pobreza.** Aunque los programas de protección social pueden ayudar a reducir la magnitud de la pobreza, no permiten, necesariamente, salir del círculo de la pobreza. La eficacia de estos programas para ayudar a los más pobres a salir de la pobreza está estrechamente relacionada con varios factores, como la fidelidad de la aplicación sobre el terreno, su alcance y escala, el grado de protección ofrecido por hogar, la focalización y la distribución del apoyo en la comunidad, la coherencia y la duración del apoyo.
9. En el cuadro 1 se muestra lo que se sabe sobre el efecto de las inversiones productivas y de protección en la reducción de la pobreza, según las experiencias adquiridas a nivel mundial. En concreto, se observa que los efectos sobre la pobreza de las inversiones en las cadenas de valor no son claros. Hay pocos estudios que aborden, explícitamente, el impacto en la voz, la capacidad de acción y la dignidad de las personas (pero el impacto positivo de las intervenciones relacionadas con el trabajo en el empleo juvenil puede, a su vez, afectar a la dignidad). Sin embargo, la función de los programas de protección social, así como de los paquetes de medios de vida destinados a las personas en situación de pobreza extrema, en la nutrición y la seguridad alimentaria está bien establecida. Las inversiones en bienes públicos, como la gestión de los recursos naturales y las campañas de sensibilización, también son eficaces para aumentar la cohesión social y mejorar la nutrición.

Cuadro 1

Efectos de las inversiones productivas y de protección en la pobreza: exámenes sistemáticos de un grupo seleccionado de datos⁹

| <i>Actividad del FIDA</i> | <i>Tipo</i> | <i>Datos sobre la eficacia</i> |
|-----------------------------|---|--|
| 1. Protección social | | |
| Asistencia social | Vales | + Nutrición y seguridad alimentaria |
| | Transferencias de efectivo condicionadas, transferencias de efectivo no condicionadas | + Reducción de la pobreza + Nutrición y seguridad alimentaria + Equidad de género/empoderamiento ? Resiliencia ambiental y al cambio climático ? Cohesión social |
| | Transferencias en especie | + Nutrición y seguridad alimentaria |
| Seguro social | Seguros médicos y agrícolas | + Reducción de la pobreza + Nutrición y seguridad alimentaria ? Resiliencia ambiental y al cambio climático +/? Inclusión social |

⁶ Correa *et al.* (2021).

⁷ En la bibliografía sobre la materia, también se conocen como enfoques de "graduación" o "salida de pobreza" destinados a los hogares en situación de pobreza extrema.

⁸ Bannerjee *et al.* (2015); Bannerjee *et al.* (2018).

⁹ Las fuentes están disponibles previa solicitud.

| <i>Actividad del FIDA</i> | <i>Tipo</i> | <i>Datos sobre la eficacia</i> |
|--|--|--|
| Políticas laborales | Capacitación laboral, intermediación laboral y planificación del trabajo | ? Reducción de la pobreza + Empleo juvenil + Equidad de género/empoderamiento ? Inclusión social ? Voz/empoderamiento/capacidad de acción |
| | Seguro de desempleo | + Reducción de la pobreza + Nutrición y seguridad alimentaria |
| Paquetes de medios de vida/programas de graduación de la pobreza extrema | Conjunto de intervenciones | + Reducción de la pobreza + Nutrición y seguridad alimentaria + Equidad de género/empoderamiento ? Empleo juvenil ? Inclusión social |
| 2. Actividad productiva | | |
| Inclusión financiera | | +/? Reducción de la pobreza ? Nutrición y seguridad alimentaria + Equidad de género/empoderamiento ? Empleo juvenil ? Inclusión social ? Voz/empoderamiento/capacidad de acción |
| Inversiones en cadenas de valor | | ? Reducción de la pobreza ? Inclusión social ? Voz/empoderamiento/capacidad de acción ? Cohesión social |
| Inversiones en bienes públicos | Gestión de los recursos naturales | + Reducción de la pobreza + Nutrición y seguridad alimentaria |
| | Programas y campañas de educación pública | + Cohesión social + Voz/empoderamiento/capacidad de acción |

Nota: Impacto en las esferas de efectos directos; '+' = positivo, '0' = ningún impacto, '-' = negativo, '?' = no está claro)

10. **Los programas nacionales de protección social suelen financiarse con donaciones o ingresos nacionales (impuestos)**¹⁰. Según un reciente estudio de la OIT, los programas de protección social adolecen de grandes déficits de financiación, especialmente en los países en desarrollo. Se estima que los países de ingreso bajo necesitarán el equivalente al 45 % de sus ingresos tributarios anteriores a la pandemia para subsanar los déficits de financiación de la protección social. Para complementar el gasto nacional en protección social, sobre todo en estos países, se necesitará de la asistencia oficial para el desarrollo. En el pasado, las organizaciones internacionales han prestado esa asistencia mediante el apoyo presupuestario, el apoyo a los programas o un ajuste estructural de las finanzas públicas. Para muchos países, el endeudamiento no es una estrategia sostenible debido a los riesgos financieros y políticos que conlleva. Con el endurecimiento de las condiciones de préstamo, los países son aún más reacios a solicitar préstamos para actividades de apoyo, como la protección social. Tradicionalmente, los donantes y los organismos multilaterales han brindado apoyo a la protección social mediante la labor analítica; la prestación de ayuda y asesoramiento a los Gobiernos para la elaboración de estrategias y políticas de protección social; la concesión de apoyo presupuestario, y el fomento de las capacidades nacionales en materia de focalización y prestación de la protección social. La mayor parte del apoyo financiero internacional se proporciona a través de modalidades condicionadas o en forma de donaciones, lo que puede plantear problemas para definir las estrategias de salida y afectar a la sostenibilidad. El actual énfasis del FIDA en los préstamos en condiciones favorables no es la vía más adecuada para apoyar las actividades relacionadas con la protección social rural en los países.

¹⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2018).

III. ¿Cómo está relacionada la protección social rural con la labor del FIDA?

11. El Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) es fiel reflejo de los principios de la protección social rural: el objetivo de desarrollo del Fondo es invertir en la población rural para lograr que salga de la pobreza y alcance la seguridad alimentaria a través de medios de vida remunerativos, sostenibles y resilientes. Los **tres objetivos estratégicos del FIDA están relacionados directa o indirectamente con la protección social**. El primer objetivo consiste en incrementar las capacidades productivas de la población rural. Como se ha señalado anteriormente, cada vez hay más datos que demuestran que las intervenciones de protección social repercuten en la capacidad productiva. El segundo objetivo estratégico es aumentar los beneficios que obtienen las poblaciones rurales al participar en los mercados. Del mismo modo, los datos indican que las personas que se benefician de la protección social (además de las inversiones productivas) están en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades del mercado. El tercer objetivo del FIDA es fortalecer la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático de las actividades económicas de la población rural pobre. Los proyectos que invierten en bienes no privados, como la diversidad ambiental, los bosques y los recursos naturales de las zonas rurales, ofrecen a las poblaciones rurales redes de seguridad y seguros que no tienen un valor determinado, pero que aun así son fundamentales¹¹. Además, la protección social en forma de transferencias previsibles de efectivo o en especie, empleo y seguros mejora la capacidad de las poblaciones rurales para proteger el medio ambiente y optar por actividades, inversiones y comportamientos respetuosos con el clima y el medio ambiente.
12. Las inversiones del FIDA son fundamentalmente productivas. Son pocas las que podrían denominarse, formalmente, intervenciones de protección social¹²: las inversiones del FIDA se centran sobre todo en la creación o el mantenimiento de los mercados rurales y las cadenas de valor, y en el fortalecimiento de la productividad y la capacidad de producción de los hogares rurales. De las 105 inversiones aprobadas durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), más de la mitad (el 55 %) tenía un componente que estaba directamente relacionado con la protección social. En el cuadro 2 se muestra la proporción de las inversiones del Fondo que, en la fase de diseño, se clasifican como de protección y productivas. En términos monetarios, casi un tercio de las inversiones realizadas en el marco de la FIDA11 pueden clasificarse como de protección social (lo que implica una suma de inversiones relacionadas con la asistencia social, el seguro social y la capacitación laboral).
13. **Las inversiones productivas del FIDA están relacionadas con la protección social rural de tres maneras**. En primer lugar, se basan en el supuesto de que la actividad empresarial y económica incluirá a poblaciones que, de otro modo, estarían marginadas y serían vulnerables, y que ello repercutirá en los contextos económicos locales gracias a los efectos multiplicadores. En segundo lugar, en las inversiones del FIDA se presupone que la participación en el trabajo a través de la actividad empresarial ofrecerá dignidad, autoestima e independencia a la población. En tercer lugar, las inversiones del Fondo tienen por objeto aumentar la liquidez y la resiliencia de los hogares y las comunidades y ofrecer protección mediante redes sociales más sólidas¹³.

¹¹ The Dasgupta Review (2021).

¹² Véanse, por ejemplo, las inversiones del FIDA en el Pakistán y el Afganistán.

¹³ Correa *et al.* (2021) y Gilligan *et al.* (2009). Gilligan *et al.* (2009) examinan las complementariedades entre los programas de redes de seguridad y los que mejoran la productividad agrícola. Los beneficiarios de los programas de redes de seguridad productiva y de otros programas de fomento de la seguridad alimentaria obtienen préstamos con fines productivos, utilizan tecnologías agrícolas mejoradas y dirigen empresas no agrícolas. Sin embargo, constatan que los programas de redes de seguridad social no aumentan los activos ni la oferta de trabajo asalariado.

Cuadro 2
Inversiones realizadas en el marco de la FIDA11 (2019-2021) y sus vínculos con la protección social rural
 (en millones de dólares estadounidenses)

| <i>Componentes de protección social</i> | <i>FIDA</i> | <i>Cofinanciación</i> | <i>Monto total aprobado</i> |
|---|----------------|-----------------------|-----------------------------|
| Asistencia social | 209,1 | 828,9 | 1 038,1 |
| Seguro social | 249,3 | 288,2 | 537,5 |
| Intervenciones en el mercado de trabajo | 300,2 | 866,7 | 1 166,9 |
| Inversiones productivas/de otra índole | 1 602,3 | 2 364,9 | 3 967,3 |
| Total general | 2 361,0 | 4 348,8 | 6 709,8 |

Nota: Los montos son costos establecidos en el diseño e incluyen la cofinanciación. Las cifras no tienen en cuenta la financiación del Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre (RPSF). Los componentes de protección social se clasifican según la descripción que figura en el párrafo 3. Datos disponibles previa solicitud.

14. **En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la protección social está más estrechamente relacionada con la meta 3 del ODS 1**, aunque es evidente que existen vínculos indirectos con otros ODS. Dicha meta establece que los países deben "implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables"¹⁴. Las inversiones del FIDA ilustran los vínculos con otros efectos directos relacionados con los ODS. Por ejemplo, en Rwanda, las inversiones están destinadas a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad; en Sudán del Sur, apoyan la cohesión social y los esfuerzos de reconstrucción después de los conflictos y desastres; y en Moldova tienen como objetivo promover la igualdad de género y el empoderamiento (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Vínculos entre los ODS y la protección social y ejemplos de la cartera de proyectos de la FIDA11

| <i>ODS</i> | <i>Esferas generales relacionadas de la cartera del FIDA</i> | <i>Componente</i> | <i>Ejemplo de proyectos</i> | <i>Componentes de protección social</i> |
|--|--|---|--|---|
| 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo | 1. Sector productivo 2. Políticas e instituciones 3. Servicios sociales 4. Financiación rural inclusiva 5. Medio ambiente y recursos naturales | Intensificación climáticamente inteligente de los sistemas de producción a pequeña escala | Programa de Asociación para Fomentar la Resiliencia y la Inclusividad de los Mercados de Ganado Menor (Rwanda) | Asistencia social: Movilización y salida de la pobreza extrema de los hogares vulnerables |
| 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades | 1. Servicios sociales 2. Servicios financieros rurales inclusivos 3. Medio ambiente y recursos naturales | Promoción de sistemas de producción resilientes y eficaces en las cadenas de valor | Proyecto de Apoyo a la Comercialización, la Producción Agrícola y la Nutrición (Santo Tomé y Príncipe) | Asistencia social: Educación nutricional e inclusión social |
| 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas | 1. Sector productivo 2. Políticas e instituciones 3. Servicios sociales 4. Servicios financieros rurales inclusivos 5. Acceso a los mercados | Servicios financieros inclusivos de la iniciativa empresarial | Proyecto de Retención de Talento para la Transformación Rural (Moldova) | Seguro social Crédito asequible para jóvenes y mujeres |

¹⁴ Véase <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-03-01a.pdf>.

| ODS | <i>Esferas generales relacionadas de la cartera del FIDA</i> | <i>Componente</i> | <i>Ejemplo de proyectos</i> | <i>Componentes de protección social</i> |
|---|--|--|--|--|
| 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos | 1. Acceso a los mercados 2. Medio ambiente y recursos naturales | Desarrollo de la cadena de valor y empresarial | Proyecto de Crecimiento Económico y Empleo en las Zonas Rurales (Jordania) | Intervención en el mercado de trabajo Desarrollo de la cadena de valor y empresarial |
| 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos | 1. Acceso a los mercados 2. Políticas e instituciones | Integración económica | Programa Conjunto para el Sahel en Respuesta a los Desafíos de la COVID-19, los Conflictos y el Cambio Climático (Níger) | Actividad productiva Titulización de las transacciones en las fronteras |
| 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos | 1. Medio ambiente y recursos naturales | Protección ante el cambio climático | Proyecto de Desarrollo y Colonización de las Chars – Fase IV (Bangladesh) | Protección social |

IV. Protección social rural y apoyo durante las crisis

15. En el contexto de las perturbaciones climáticas, de salud y de otro tipo, la protección social es aún más apremiante. En el anexo II se describe el modo en que las principales actividades transversales del FIDA abordan las cuestiones de protección social, por ejemplo, mediante iniciativas de sensibilización en materia de nutrición y el apoyo a temas relacionados con el género, los jóvenes y el clima. A continuación se resumen las iniciativas del FIDA para prestar apoyo rápido en este contexto de creciente fragilidad.

A. Crisis y contextos frágiles

16. En las zonas frágiles y afectadas por conflictos, el apoyo a la protección social desempeña la función adicional de promover la estabilidad política y aumentar la cohesión social. De los 68 países en los que el FIDA invirtió entre 2019-2021, 22 se encuentran en situación de fragilidad o están afectados por conflictos, según la definición del Banco Mundial. Los Gobiernos y los organismos recurren cada vez más a las herramientas de protección social para hacer frente a las necesidades urgentes y agudas y, al mismo tiempo, crear resiliencia a largo plazo a través de las inversiones en el capital humano y la reducción de la pobreza. En la esfera de la asistencia humanitaria, estas herramientas se utilizan para reducir el impacto de las perturbaciones y fomentar la recuperación y la reconstrucción. En otras palabras, los programas de protección social se utilizan para responder a las necesidades inmediatas, y también para abordar los efectos a mediano plazo de las crisis y proporcionar inversiones a largo plazo. Por ejemplo, las transferencias de efectivo actualmente representan casi el 18 % (es decir, USD 5 600 millones) de la asistencia humanitaria mundial, que se ha duplicado desde 2016. Estas transferencias se utilizan para defender a los hogares (en particular, a los niños) del impacto de las crisis o para reducirlo¹⁵. La mayor parte de las inversiones del FIDA en zonas frágiles y afectadas por conflictos son una combinación de inversiones productivas y de protección social.
17. **La distinción entre la protección social y la asistencia humanitaria está desapareciendo rápidamente.** En el pasado, el término protección social se utilizaba en situaciones que no eran de crisis, mientras que la asistencia humanitaria se refería a intervenciones puntuales a corto plazo destinadas a salvar

¹⁵ Ulrichs y Sabates-Wheeler (2018); Aurino y Giunti (2021).

vidas y responder a las necesidades de las poblaciones afectadas por las crisis¹⁶. La asistencia humanitaria se prestaba con financiación externa y no estaba relacionada con los sistemas nacionales de protección social¹⁷. Sin embargo, la protección social no debe considerarse como independiente de la ayuda humanitaria por varias razones¹⁸. En primer lugar, la mayoría de los organismos humanitarios prestan asistencia de socorro en zonas afectadas por crisis prolongadas, por lo que esa asistencia, actualmente, se centra en las necesidades agudas, más que en las urgentes, de los beneficiarios de ayuda a largo plazo (ocho años o más). En segundo lugar, los sistemas de protección social son más rápidos que las intervenciones humanitarias y, por lo tanto, son los que los Gobiernos prefieren. En Kenya, por ejemplo, con el Programa de la Red de Seguridad contra el Hambre se puede prestar asistencia de emergencia en los 10 días siguientes de la fecha en que se declara una emergencia, en comparación con los nueve meses que se necesitan para una respuesta de las Naciones Unidas¹⁹.

B. La COVID-19 y el Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre

18. Como consecuencia de la pandemia, aproximadamente 150 millones de personas han caído o caerán en la pobreza extrema, lo que supone un aumento del 24 % respecto a los 700 millones de personas que vivían en la pobreza extrema antes de la crisis de la COVID-19. El África Subsahariana y el Asia Meridional han sido los más afectados²⁰. La repercusión más grave de la pandemia se ha producido en la seguridad alimentaria (disponibilidad y acceso a los alimentos, y utilización y fiabilidad de los sistemas alimentarios), principalmente como resultado de la reducción de los ingresos. Las políticas de redes de seguridad social son particularmente adecuadas para hacer frente a la reducción de ingresos. En junio de 2020, 195 países habían previsto o introducido políticas adicionales de protección social como respuesta a la crisis, la mayoría de ellas a favor de programas de transferencia de efectivo²¹. Aunque la pandemia ha propiciado un aumento de la cobertura de la protección social, en muchos países (y especialmente en África), estos programas son de corta duración y de pequeña envergadura.
19. La crisis de la COVID-19 afectará de forma negativa a los progresos realizados en la reducción de la pobreza rural (ODS 1) y el aumento de la seguridad alimentaria (ODS 2). La población rural que vive en situación de fragilidad es la más expuesta a los riesgos relacionados con la crisis, tanto en lo que se refiere a la propagación del virus como a sus consecuencias económicas y sociales^{22,23}. Hay indicios de que las empresas se están reorganizando debido a la COVID-19: los agronegocios y las operaciones en los últimos eslabones de las cadenas de valor de suministro de alimentos están avanzando hacia diferentes innovaciones, integrándose más verticalmente y adoptando cada vez más modalidades digitales y en línea.
20. El FIDA ha reaccionado ante el impacto inmediato de la COVID-19 con la puesta en marcha del Mecanismo de Estímulo para la Población Rural Pobre, un fondo de múltiples donantes²⁴. Su finalidad es mejorar la resiliencia de los medios de vida

¹⁶ Buttenheim (2009) distingue entre rescate, recuperación y rehabilitación en los contextos humanitarios. En este documento se sostiene que esas distinciones desaparecen cuando se adopta la perspectiva de protección social. Tanto los organismos humanitarios como los de desarrollo reconocen que la definición de las etapas de las crisis y la definición de los contextos como de emergencia, humanitarios o de otro tipo en la práctica se utilizan indistintamente. Si bien se utilizan los términos conflicto, hambruna, desastre o población desplazada para definir las diferentes respuestas políticas, estas palabras se utilizan de forma intercambiable.

¹⁷ Pega *et al.* (2014); Justino (2016).

¹⁸ Aurino y Giuniti (2021).

¹⁹ Ulrich y Sebates-Wheeler (2018).

²⁰ Laborde *et al.* (2020).

²¹ Gentilini *et al.* (2020).

²² Reardon *et al.* (2021).

²³ Véase <https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/133836>.

²⁴ El FIDA puso en marcha el Mecanismo con un capital inicial de USD 40 millones, procedentes de recursos de donaciones. Desde entonces ha movilizado otros USD 53 millones de los Estados Miembros para ampliar la escala del apoyo. El Mecanismo es una estrategia a corto plazo (todos los fondos se desembolsarán antes de junio de 2022 para

rurales garantizando el acceso oportuno a los insumos, la información, los mercados y la liquidez. También promueve medidas de protección social. En esencia, el objetivo de este Mecanismo es acelerar la recuperación de las mujeres y los hombres pobres y vulnerables del medio rural —el grupo objetivo del FIDA—, de la crisis de la COVID-19. Esto se logrará mediante el fortalecimiento de las capacidades, los activos y la resiliencia necesarios para hacer frente a las perturbaciones aprendiendo de la aplicación en curso del Mecanismo y sus innovaciones y reforzando la capacidad para prestar apoyo digital.

V. Protección social rural y focalización

21. El FIDA reconoce que los enfoques basados en las cadenas de valor son instrumentos eficaces para generar un crecimiento sostenible en las zonas rurales. Casi el 70 % de sus inversiones están dirigidas a la creación y el mantenimiento de las cadenas de valor en dichas zonas. Las cadenas de valor generan beneficios directos e indirectos para diferentes segmentos de la población rural, entre ellos los más pobres. Los pobres de las zonas rurales participan en las cadenas de valor productivas de diversas maneras: como productores primarios, trabajadores asalariados, microempresarios, proveedores de servicios, elaboradores y consumidores. Sin embargo, como ya se ha señalado, las vías para pasar de la participación en las cadenas de valor a los efectos de la protección social no son automáticas, ya que muchos habitantes de las zonas rurales no se benefician del desarrollo de nuevos mercados agrícolas. Es posible que en los proyectos de fomento de las cadenas de valor se considere demasiado costoso prestar asistencia a los agricultores con pocos activos, las personas que viven en comunidades más remotas y aisladas, los pueblos indígenas y tribales, las agricultoras, los hombres y mujeres jóvenes y sin tierra, y las personas con discapacidad o que, simplemente, se les pase por alto. Los mayores costos que acarrea la integración de estos grupos en las cadenas de valor deben tenerse en cuenta en los cálculos de la eficiencia. La política prevista por el FIDA para las personas con discapacidad²⁵, así como su actual política en materia de género y sus planes de acción para los jóvenes, son esfuerzos para garantizar que sus operaciones no dejen a nadie atrás. Los datos demuestran que, aunque la discapacidad y la pobreza están relacionadas, el vínculo no es causal y las personas con discapacidad pueden contribuir, de manera significativa, al bienestar económico general.
22. **En el contexto de varias transformaciones rurales (climática, verde, digital, de género), las actividades destinadas a promover el crecimiento y aumentar los ingresos mediante el incremento de la productividad deben ir acompañadas de medidas de protección social, ya que estas permiten mitigar los posibles efectos negativos y pueden garantizar la igualdad de beneficios para los hogares rurales.** Con frecuencia, las actividades productivas no benefician a los pobres porque estos no pueden aportar la contribución necesaria o carecen de los activos necesarios para desarrollar su actividad a nivel comercial. Incluso cuando los proyectos son eficaces para apoyar a los pobres de las zonas rurales, puede ser difícil dar prioridad a los más pobres y marginados socialmente entre ellos o llegar a los jóvenes. De hecho, en varios proyectos del FIDA se utilizan sistemas de puntuación de la pobreza para dirigirse a los más pobres y vulnerables (por ejemplo, en Bangladesh, Guatemala, México, el Pakistán, Túnez y Uganda).
23. Sin embargo, la excesiva dependencia de los mecanismos de focalización, como los sistemas de puntuación, la conciencia de la propia identidad o los mecanismos comunitarios, puede llevar a desajustes: es poco probable que los más pobres y vulnerables puedan beneficiarse de las intervenciones de inclusión financiera o de los planes de seguros no subvencionados. En este sentido, el FIDA tiene la oportunidad de definir más claramente su política y sus directrices operacionales para determinar quiénes son los destinatarios en los diferentes grupos sociales y de

dar una respuesta inmediata a la pandemia de la COVID-19) que contribuye al logro de los objetivos de desarrollo a más largo plazo del FIDA.

²⁵ Prevista para 2022.

ingresos y cómo ayudarlos, al tiempo que atiende, de forma específica, a las necesidades de los grupos rurales vulnerables. Para ello se necesitará una estrategia múltiple que reconozca la heterogeneidad de los pobres de las zonas rurales y la existencia de diferentes vías para salir de la pobreza, así como la posibilidad de que algunas intervenciones del FIDA no puedan focalizarse, de manera directa, en los más pobres entre los pobres.

VI. Conclusiones

24. Pocas personas en los países de ingreso bajo y mediano tienen acceso a una protección social adecuada. La dificultad de mejorar los medios de vida de la gran cantidad de personas marginadas y vulnerables de las zonas rurales solo mediante inversiones productivas ya está ampliamente reconocida. En particular, las personas que viven en zonas frágiles o afectadas por conflictos, o en lugares remotos con escasos recursos y mala infraestructura, necesitan apoyo para satisfacer sus necesidades básicas, al igual que otras minorías excluidas y desfavorecidas, grupos étnicos, pueblos indígenas y personas con discapacidad. Todas ellas forman parte del grupo objetivo del FIDA y es preciso prestarles una atención especial en la elaboración de políticas, programas e instrumentos financieros.
25. La bibliografía muestra que existen diferencias sutiles entre las inversiones de protección y las productivas. Aunque la mayoría de las inversiones del FIDA se centran en la productividad, se basan en el supuesto de que los beneficios se propagarán o se extenderán. El Fondo podría recopilar datos para determinar hasta qué punto se necesitan medidas específicas para proteger a las personas más pobres del medio rural de las privaciones y reducir su vulnerabilidad.
26. En las zonas rurales, donde los niveles de inversión pública suelen ser bajos, las intervenciones de mejora de la productividad no son suficientes para sacar a los grupos objetivo del FIDA de la pobreza o reducir la desigualdad. Sin embargo, las medidas de protección social necesitan donaciones y modalidades de financiación que pueden no ser sostenibles para instituciones como el FIDA. En las estrategias de programación y focalización se debe tener en cuenta la importancia de estos grupos y el uso de modalidades de financiación que no siempre garantizan una estrategia de salida o la sostenibilidad. También se precisa más orientación sobre las posibles soluciones, y sus ventajas y desventajas, así como sobre el impacto en los indicadores, como el uso óptimo de los recursos financieros que, a menudo, son fundamentales para adoptar decisiones de inversión.
27. Hay margen para seguir debatiendo sobre los paquetes que ayudan a los hogares a salir de la pobreza extrema. Estos paquetes son costosos, sobre todo porque tienen que ser polifacéticos, por ejemplo, incluyen transferencias de efectivo o activos, capacitación profesional, apoyo a la educación financiera, apoyo a la actividad bancaria, apoyo al desarrollo empresarial y servicios de colocación de empleo. Una opción sería que el FIDA prestara más atención a la protección social y realizara un mayor esfuerzo en sus teorías del cambio para diferenciar entre sus grupos objetivo. Esto resulta muy importante en las zonas frágiles y afectadas por conflictos, donde es cada vez más probable que el FIDA concentre sus inversiones en los próximos años.

VII. Preguntas para la Junta Ejecutiva

28. La Junta Ejecutiva tal vez desee examinar las siguientes preguntas:
 - i) Habida cuenta de la importancia de la protección social y de que esta se financia fundamentalmente con donaciones o recursos nacionales en los países en desarrollo, ¿en qué medida debería el FIDA ser más explícito en el apoyo a la protección social?
 - ii) Dado que la mayoría de las intervenciones de protección social cuentan con el apoyo de medios nacionales o donaciones, ¿debería el FIDA examinar más a fondo esta esfera con los Gobiernos nacionales? Mientras que el FIDA sigue

centrándose en las inversiones productivas en las que se utilizan modalidades de préstamo en condiciones favorables, ¿es posible aumentar el componente de donación o utilizar otros instrumentos en el marco de esas inversiones?

- iii) En vista de que el FIDA está ampliando su labor en las zonas frágiles y afectadas por conflictos, ¿hasta qué punto debería centrarse en la protección social en esos contextos?
- iv) ¿Cuáles son los aspectos de la protección social rural que están comprendidos en el mandato y la ventaja comparativa del FIDA? ¿Cuáles otras consideraciones o intervenciones destinadas a llegar a las zonas más remotas deberían utilizarse en los programas del FIDA, aparte de la focalización y los objetivos de porcentaje mínimo para los grupos marginados o vulnerables?

Definiciones de protección social

| <i>Fuente</i> | |
|--|---|
| Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo (anteriormente, Departamento de Desarrollo Internacional) | <p>Definición: Un subconjunto de medidas públicas que ayudan a abordar el riesgo, la vulnerabilidad y la pobreza crónica y que comprenden tres conjuntos de instrumentos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el seguro social, que se refiere a la puesta en común de las contribuciones realizadas por las personas a través de estructuras públicas o privadas para que, en caso de verse afectadas por una perturbación o un cambio de circunstancias, reciban apoyo financiero; • la asistencia social, que comprende las transferencias no contributivas que se conceden a las personas consideradas vulnerables por la sociedad en función de su vulnerabilidad o pobreza, y • el establecimiento y la aplicación de normas mínimas para la protección de los ciudadanos en el lugar de trabajo. <p>Principales esferas y ámbitos de trabajo</p> <p>Las intervenciones apoyan la “tercera vía”, según la cual la protección social se considera tanto un derecho básico como una inversión social. El Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo se centra en las medidas públicas (seguro social, asistencia social y establecimiento y aplicación de normas mínimas para la protección de los ciudadanos en el lugar de trabajo) para ayudar a abordar el riesgo, la vulnerabilidad y la pobreza crónica.</p> |
| OIT | <p>Definición: “La protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. Abarca los beneficios familiares y por niño, las prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección de la salud. Los sistemas de protección social abordan todas estas ramas mediante una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas con impuestos, en particular la asistencia social.”</p> <p>Principales esferas y ámbitos de trabajo</p> <p>Mediante un enfoque de tres fases, la OIT apoya a los países en la adopción de una estrategia nacional de protección social, ofrece servicios de asesoramiento técnico especializado en los países para el diseño de distintos regímenes de protección social, en consonancia con las normas de la OIT, y refuerza las capacidades administrativas nacionales a través de la capacitación práctica. Este enfoque también promueve la participación de los interlocutores sociales en el diseño, la aplicación y el seguimiento de los sistemas de protección social.</p> |
| Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) | <p>Definición: “La protección social comprende un conjunto de políticas y programas que abordan las vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales de la inseguridad alimentaria y la pobreza mediante la protección y la promoción de los medios de vida”.</p> <p>Principales esferas y ámbitos de trabajo</p> <p>La FAO ayuda a los Gobiernos nacionales a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ampliar la cobertura de los programas de protección social a todos los hogares rurales pobres, en todos los subsectores agrícolas, incluidas las comunidades pesqueras y dependientes de los bosques; 2. fortalecer los vínculos y mejorar la coordinación entre los sectores de la protección social, la agricultura y la gestión de los recursos naturales; 3. diseñar e implementar medidas de protección social dirigidas a mejorar la nutrición, y 4. diseñar e implementar medidas de protección social que aumenten la capacidad de las familias de prevenir, gestionar, afrontar y soportar las crisis y los desastres naturales. <p>Otras dos esferas de trabajo fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protección social y empleo rural digno. 2. Protección social y programas que tienen en cuenta las cuestiones de género. <p>La FAO también ha prestado un apoyo similar en materia de reducción del riesgo de emergencias y desastres.</p> |
| Banco Mundial | <p>Definición: “Los sistemas, las políticas y los programas de protección social y empleo ayudan a las personas y las sociedades a gestionar los riesgos y la volatilidad y las protegen de la pobreza y la indigencia, a través de instrumentos que mejoran la capacidad de recuperación, la equidad y las oportunidades”.</p> <p>Principales esferas y ámbitos de trabajo</p> <p>El Grupo Banco Mundial apoya el acceso a la protección social universal y lo considera un aspecto central para lograr sus objetivos de poner fin a la pobreza e impulsar la prosperidad compartida. La protección social universal incluye: asistencia social a través de transferencias de efectivo a quienes lo necesiten, particularmente los niños; beneficios y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidentes laborales o desempleo y pensiones para los ancianos. La asistencia se otorga mediante mecanismos de seguro social, beneficios sociales financiados con impuestos, servicios de asistencia social, programas de obras públicas y otros sistemas que garantizan la seguridad del ingreso básico. En septiembre de 2019, su cartera de protección social y empleo ascendía a USD 18 630 millones, con USD 11 680 millones en préstamos a países de la</p> |

| <i>Fuente</i> |
|--|
| Asociación Internacional de Fomento, destinados a los más pobres del mundo. Estos recursos brindan apoyo a los programas de seguridad social, como transferencias de efectivo, obras públicas y programas de alimentación escolar. |

Principales intervenciones transversales del FIDA y su relación con la protección social rural

| <i>Temas transversales</i> | <i>Principales intervenciones del FIDA</i> | <i>Efectos directos</i> | <i>Protección social / actividades productivas / ambas</i> |
|--|---|--|--|
| Nutrición | Seguros específicos basados en los riesgos (incluidos los relacionados con el clima) para los cultivos | Salvaguarda de la seguridad alimentaria | Protección |
| | Desarrollo de competencias | Mejora de la producción | Actividades productivas y protección |
| | Transferencia de activos productivos | Mejora de la producción y de las cadenas de valor | Actividades productivas y protección |
| | Efectivo por trabajo | Incremento de los ingresos | Actividades productivas y protección |
| | Alimentos por trabajo | Mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición | Actividades productivas y protección |
| | Huertos escolares vinculados a las comidas escolares | Mejora de la nutrición y de las cadenas de valor locales | Protección |
| | Tecnologías que ahorran tiempo y energía | Mejora de la producción y disminución de la mano de obra y los gastos | Políticas y actividades productivas |
| | Apoyo al acceso al agua potable | Mejora del saneamiento y la salud | Protección |
| Clima y resiliencia | Educación nutricional y actividades de comunicación y destinadas a promover cambios de comportamiento | Cambios positivos en los comportamientos sociales y en la sensibilización sobre la nutrición | Protección |
| | Información climática o estacional | Apoyo a las adaptaciones a largo plazo o a las intervenciones a corto plazo | Actividades productivas |
| | Servicio de tecnología de la información y las comunicaciones que ofrece asesoramiento sobre las mejores fechas de siembra | Estabilización de los rendimientos | Actividades productivas |
| | Soluciones basadas en la naturaleza | Mejora de la agrobiodiversidad | Políticas y actividades productivas |
| | Infraestructura resiliente al cambio climático | Aumento de la resiliencia a las perturbaciones o los peligros climáticos y reducción de las pérdidas | Actividades productivas |
| | Acceso al crédito y participación en planes de ahorro y crédito colectivos, como el seguro de cosechas | Seguridad de la financiación y los activos y resiliencia a las perturbaciones | Actividades productivas y seguridad |
| | Diversificación de cultivos | Cultivos resistentes al calor o a la sequía para mejorar los ingresos durante el período de escasez | Actividades productivas |
| | Nuevas técnicas para adaptar los sistemas de riego | Resiliencia ante la escasez de agua y las inundaciones | Actividades productivas |
| Participación de las mujeres en actividades económicas (por ejemplo, actividades de efectivo por trabajo y efectivo para la creación de activos) | Empoderamiento de la mujer y mejora de los medios de vida, los ingresos, los activos, la resiliencia y la capacidad de acción | Protección (voz / capacidad de acción) | |

| <i>Temas transversales</i> | <i>Principales intervenciones del FIDA</i> | <i>Efectos directos</i> | <i>Protección social / actividades productivas / ambas</i> |
|---|---|--|--|
| Jóvenes | Enfoques participativos de las comunidades y los gobiernos locales para tomar decisiones sobre la ubicación y la naturaleza de las infraestructuras resilientes al clima, a fin de crear conciencia sobre el cambio climático | Empoderamiento de la comunidad, sensibilización sobre el clima y resiliencia | Actividades de protección (políticas, voz / capacidad de acción) y productivas |
| | Inclusión de los jóvenes del medio rural en el diálogo sobre políticas y el diseño de programas | Inclusión social, empoderamiento y cohesión social | Actividades de protección (voz / capacidad de acción) |
| | Inversiones en infraestructura complementaria | Inclusión social, empoderamiento, mejora de las oportunidades económicas | Actividades productivas |
| | Suministro de insumos, subvenciones a los insumos, capacitación y conocimientos prácticos | Aumento de los rendimientos, los ingresos, la seguridad alimentaria y la resiliencia | Actividades productivas |
| | Subvenciones e incentivos para la agricultura de alto valor y la adición de valor | Aumento y diversificación de los ingresos y las oportunidades de mercado | Actividades productivas |
| | Incentivos para las empresas rurales | Mejora de las oportunidades en las cadenas de valor, la estabilidad de los mercados y la seguridad de los ingresos | Políticas |
| | Políticas e incentivos que fomentan la competencia y las inversiones del sector privado | Aumento de la inversión rural para mejorar la resiliencia, los ingresos y los medios de vida | Políticas y actividades productivas |
| | Distribución de las oportunidades de mercado | Promoción del desarrollo de centros urbanos secundarios | Políticas |
| | Fomento de la mecanización agrícola | Reducción de las necesidades de mano de obra y aumento de la eficiencia | Actividades productivas |
| | Programas de capacitación y creación de capacidad | Desarrollo de competencias, inserción laboral de los jóvenes del medio rural | Actividades productivas |
| | Apoyo a la capacidad y sensibilización en relación con la seguridad de la tenencia de la tierra | Facilitación del acceso a la tierra | Actividades productivas |
| | Seguridad financiera, oportunidades de crecimiento empresarial y resiliencia | Mejora del acceso a la financiación asequible | Actividades productivas |
| Transferencias de activos productivos, promoción del espíritu empresarial, incentivos e intervenciones relacionados con los ingresos, los medios de vida y la seguridad | Promoción del desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas | Actividades productivas | |
| Apoyo a los programas de protección social y de redes de seguridad y acceso a los servicios sociales | Salvaguardias contra la pobreza y la inseguridad alimentaria Aumento de la resiliencia y la seguridad alimentaria | Protección | |