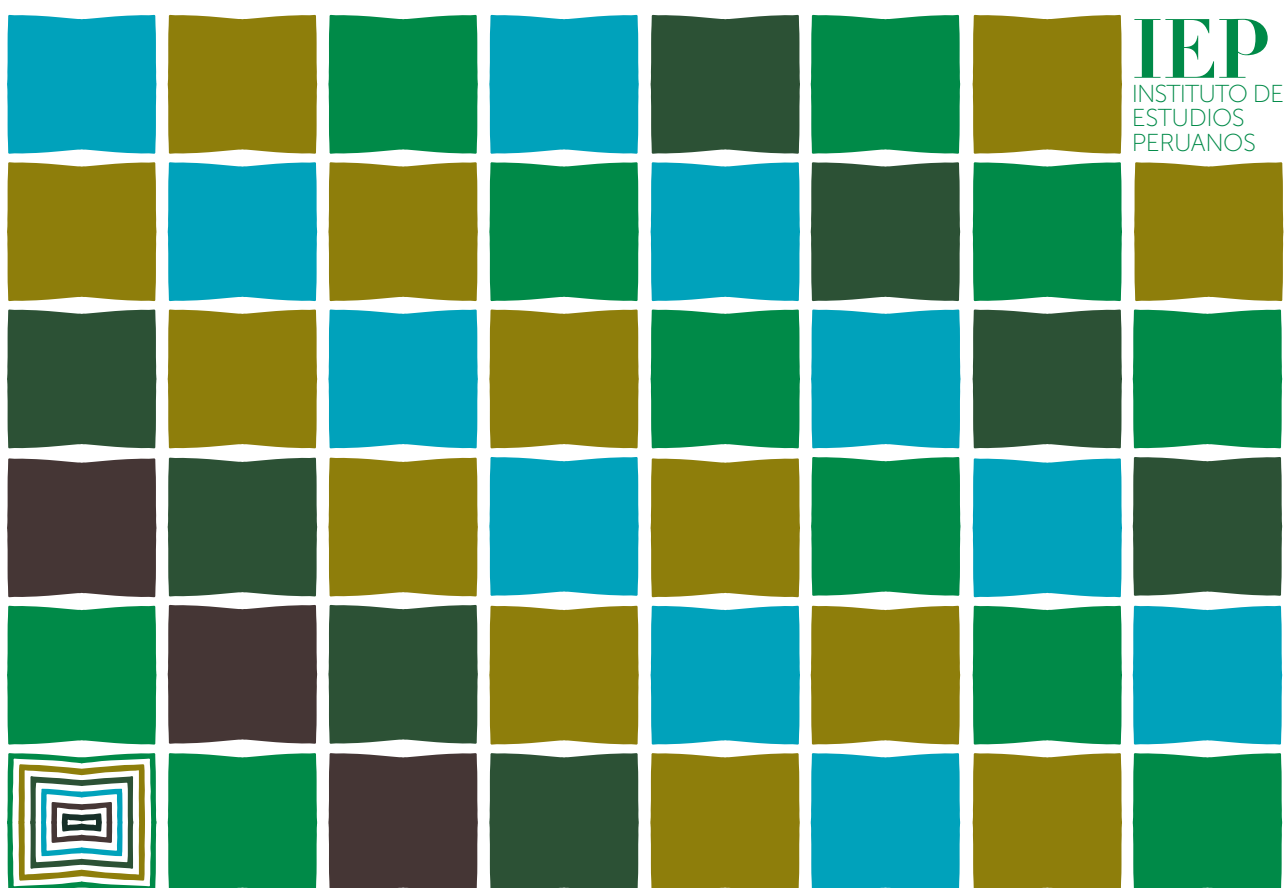


Luis Miguel Castilla Rubio

AGENDA RENOVADA A FAVOR DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Luis Miguel Castilla Rubio

AGENDA RENOVADA A FAVOR DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Documento de Trabajo N.º 279



© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Central telefónica: (51-1) 200-8500
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-612-326-033-0

Documento de Trabajo-279 (ISSN 1022-0356)
Serie, Estudio Sobre Desarrollo, 50

Primera edición digital: enero de 2021

Corrección de estilo: Sara Mateos
Diagramación: Diego Ferrer
Asistente de edición: Yisleny López
Coordinación editorial: Odín del Pozo

Agenda renovada a favor de la lucha contra la pobreza rural en América Latina y el Caribe / Luis Miguel Castilla Rubio. Lima, IEP, 2021. (Documento de Trabajo, 279. Estudios Sobre Desarrollo, 50)

1. POBREZA RURAL; 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO; 3. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO; 4. POLÍTICAS PÚBLICAS;
5. DESARROLLO RURAL; 6. AMÉRICA LATINA; 7. CARIBE

WD/ 06.02.01/D/50



1. Introducción.....	5
2. Argumentos para priorizar intervenciones en el ámbito rural.....	9
Referencias bibliográficas.....	23



Introducción

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe (ALC) ha experimentado una reducción sostenida de la pobreza rural. Entre 2000 y 2014, hubo una disminución de la pobreza monetaria en zonas rurales de 50,5% a 38,7%. Sin embargo, entre 2014 y 2018, las tasas de pobreza rural dejaron de caer e incluso aumentaron en magnitudes heterogéneas en algunos países de la región debido al incremento en las tasas de pobreza a escala nacional. La reducción sostenida de la pobreza rural durante el periodo 2000-2014 respondió, entre otros elementos, a dos factores: i) el crecimiento económico y ii) la implementación de políticas sectoriales enfocadas en las poblaciones más vulnerables que se encuentran excluidas de la dinámica del mercado. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 2019), durante el periodo 2002-2014, el crecimiento económico tuvo el mayor impacto en la reducción de la pobreza a través del aumento del ingreso medio de la población. Esto tuvo un efecto importante en todos los países donde la pobreza se redujo, en promedio, por lo menos un punto porcentual por año, explicando así el 70% del descenso de la pobreza observado en este periodo en países como Argentina, Chile, Colombia y Perú. Por su parte, las políticas sectoriales explicaron aproximadamente el 30% de la reducción de la pobreza, con mayor impacto en algunos países como Bolivia (40%) y Uruguay (50%).

Aunque la pobreza rural ha disminuido considerablemente en los últimos veinte años, la distribución del ingreso en ALC muestra que cerca del 40% de la población de zonas rurales se encuentra en situación de vulnerabilidad (Calvo-González et ál. 2017): por ejemplo, los hogares vulnerables no pobres cuyo nivel de gasto

se encuentra ligeramente por encima de la línea de pobreza nacional, y que, en contextos de crisis, pueden caer en una situación de precariedad.

La Alianza para la eliminación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe reconoció en el 2018 que era necesario que la agenda de políticas públicas profundizara en cinco dimensiones para erradicar la pobreza rural y revertir los patrones antes descritos. Se identificaron políticas y estrategias en diversos aspectos, como la dimensión indígena y racial de la pobreza rural; la relación de los hogares con el control de recursos naturales y con la provisión de servicios ambientales; el costo fiscal y la efectividad de las políticas de transferencias, subsidios y tributación; temas de seguridad, paz y conflictividad; y la relación entre pobreza rural y desigualdad. Si bien esta agenda se formuló en un contexto de desaceleración económica, en las actuales circunstancias, cobra aún más relevancia.

Como es sabido, la pandemia de la Covid-19 y la severa recesión en la que ha caído el mundo (y la región en particular) han alterado dramáticamente la realidad de todos los países latinoamericanos, los cuales han visto que las ganancias obtenidas en materia social durante casi una década han retrocedido de manera significativa en tan solo un año. Esto ha obligado a los gobiernos a priorizar la contención sanitaria y la aplicación de programas de estímulo económico con la finalidad de mitigar el impacto de los múltiples *shocks* de oferta y demanda que explican la contracción de -8,1% prevista para este año y un incremento de la pobreza de 28 millones (Banco Mundial 2020a, Fondo Monetario Internacional 2020). Ciertamente, los principales legados de esta crisis serán el incremento de la pobreza y la precarización del empleo.

Como consecuencia de la pandemia de la Covid-19, se espera un incremento en los niveles de pobreza rural en 10 puntos porcentuales en promedio. De hecho, las zonas rurales están mucho menos preparadas para enfrentar el impacto directo e indirecto de la pandemia, pues su población tiene menos acceso a un servicio de saneamiento adecuado (23% en comparación con 44% en zonas urbanas), a servicios de salud (22% en comparación con 56%), educación, internet de banda ancha, protección social o infraestructura pública, como electricidad (27% a 67%) o acceso a carreteras (Banco Mundial 2020a). A este fenómeno se suma el aumento de la pobreza urbana, que se habría incrementado en 5,1%, alcanzando un nivel de 30,3% en 2020, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En términos cuantitativos, se prevé un aumento de 26 millones de pobres urbanos en ALC. Es importante destacar que la precariedad sanitaria ha sido mayor en las zonas geográficas más pobladas. De hecho, la población que reside en zonas urbanas y que se encuentra en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso, tiene un 50% más de probabilidad de haber sido diagnosticada con una enfermedad que la pone en mayor riesgo sanitario ante la Covid-19 que las personas que se encuentran en los dos deciles superiores (Blundell et ál. 2020).

La confluencia de patrones ascendentes de pobreza, tanto en el ámbito rural como urbano, representa un gran desafío para las autoridades económicas, al verse exacerbada la necesidad de extender las intervenciones públicas en ambas esferas. Tradicionalmente, las intervenciones han estado dirigidas a atacar la pobreza rural;

no obstante, la pandemia añade una gran presión para encarar la precariedad urbana que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos.

En este contexto, la agenda de políticas públicas será más desafiante en un escenario de menor disponibilidad de recursos fiscales y eventual necesidad de iniciar un proceso de consolidación fiscal para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. La mayoría de los países de la región tiene la difícil tarea de reducir sus niveles de endeudamiento público, actualmente de 61,5% del PBI, a niveles más sostenibles para lograr asegurar el acceso a financiamiento externo, y a la vez brindar bienes y servicios públicos a una población empobrecida y de reactivar la economía. Esta coyuntura hace necesario fortalecer la argumentación (y la evidencia, de ser el caso) que respalde una agenda proactiva de intervenciones para erradicar la pobreza rural y evitar que este tema pierda importancia entre las prioridades gubernamentales.

Una mayor atención a la problemática de las zonas urbanas, que concentra la significativa proporción de habitantes en la mayoría de los países latinoamericanos, no debiera hacerse a costa de no continuar avanzando en la erradicación de la pobreza rural a la que organismos internacionales, como la FAO, están abocados en el cumplimiento de sus mandatos. En este documento se presenta un conjunto de recomendaciones para enriquecer el diálogo con las instancias que definen las prioridades de política pública y la asignación de recursos (esto es, los ministerios de planificación y de finanzas), con el fin de mantener vigente la prioridad de erradicar la pobreza rural. Es importante recordar que los países de la región han incrementado en los últimos años los niveles de gasto social, incluyendo los programas de alivio a la pobreza y la atención a poblaciones vulnerables. Según la CEPAL, las naciones latinoamericanas destinaban el 2,9% del PBI al gasto social en el 2000, mientras que en el 2018 este porcentaje se incrementó a 4%. Sin embargo, el gasto designado a atender la pobreza rural se ha reducido, pasando de 0,9% en 2000 a 0,6% en 2018. En un contexto de estrechez fiscal, es poco probable que en el corto plazo se pueda revertir estos patrones.

Por otro lado, la implementación de políticas comerciales, como la imposición de sistemas de estabilización y compensación de precios, y otros subsidios, particularmente en el sector de agricultura, se han utilizado ampliamente para reducir los niveles de pobreza rural (Hertel et ál. 2009). Muchas de estas intervenciones se han adoptado para compensar las políticas ejecutadas en los países desarrollados que tienden a proteger a sus sectores agropecuarios, distorsionando la libre competencia del comercio internacional. Sin embargo, no resulta evidente que estas políticas hayan sido efectivas en reducir la pobreza rural; por el contrario, han sido poco costo eficientes.¹ Por su parte, los subsidios a los insumos suelen ser ineficaces para ayudar a los agricultores, ya que aumentan el riesgo de un uso excesivo de insumos agrícolas, como fertilizantes, que pueden ser perjudiciales para el medioambiente. De manera similar, la ayuda a los insumos variables tiende a distorsionar la producción y el comercio.

1. El costo de su aplicación oscila entre 0,3% y 3,7% del PBI nacional y entre 3% y 53% del PBI del sector agricultura (Gurria, Boyce y De Salvo 2016).

En este sentido, es fundamental presentar una nueva narrativa y argumentación ante las autoridades relevantes para mantener la lucha contra la pobreza rural dentro de las prioridades de los gobiernos, sea a través de mayores asignaciones de partidas presupuestales o mediante la adopción de otras políticas sociales y sectoriales. Esto se dará en un contexto de flujos migratorios en el interior de los países (y, crecientemente, entre los mismos), estrecheces fiscales, la necesidad de asegurar la efectividad de las políticas públicas que se adopten, y la lucha contra el cambio climático. Los desafíos ocasionados por la pandemia deberán marcar un nuevo derrotero de políticas que mantenga el foco en la problemática de la pobreza rural en los países de la región.



Argumentos para priorizar intervenciones en el ámbito rural

2.1 Prestar mayor atención a las zonas rurales para aliviar las presiones migratorias en las zonas urbanas

La migración desempeña un papel importante en la transformación de la estructura de ingresos de los hogares rurales. La evidencia muestra que, al ofrecer alternativas a los hogares con menor productividad laboral en la agricultura, la migración conduce a un aumento de los ingresos rurales (Bilsborrow 1992; Du, Park y Wang 2005; Zhu y Luo 2010). De hecho, en los últimos sesenta años se ha producido una migración del campo a la ciudad, lo que ha reducido de manera significativa el porcentaje de personas que reside en zonas rurales. En América Latina y el Caribe esta proporción ha disminuido en casi un tercio, pasando de 51,5% en 1960 a 19,3% en 2019.² En caso el esquema de migración observado se mantenga, se estima que para el 2030 solo 16% de la población residirá en zonas rurales, mientras que para el 2050 este porcentaje sería de solo 10% (Spielvogel y Meghnagi 2018, Vollset et ál. 2020).

Aunque los medios de vida en las zonas rurales han mejorado en las últimas décadas, las persistentes disparidades entre las zonas urbanas y rurales generan incentivos para que cada vez más personas migren del campo a la ciudad: por ejemplo, mejores servicios públicos y más oportunidades de empleo. El porcentaje de la población que reside en aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes se incrementó en 14,8% en la región, pasando de 23,4% en 1960 a 38,2%

2. Los países que han experimentado los cambios más drásticos en sus patrones de migraciones son Brasil (-40,7%) y Colombia (-34,8%).

en 2019, siendo los países que han aumentado en mayor medida este indicador Bolivia (20,7%), Colombia (15,4%) y México (15,2%).³ Sin embargo, los beneficios de la aglomeración tienden a atenuarse debido a los mayores flujos migratorios del campo a la ciudad; esto es, los flujos migratorios pueden inhibir el comercio rural de bienes, reducir las oportunidades de desplazamiento laboral para los residentes urbanos y disminuir el acceso a servicios urbanos especializados (Partridge y Rickman 2008). Estos hechos tienen impactos negativos sobre los patrones de pobreza, en el ámbito tanto rural como urbano.

Si bien la población migrante eleva sus niveles de ingresos al transitar de las zonas rurales a las urbanas, es probable que esta población se desempeñe en sectores de baja productividad y que, por lo tanto, los ingresos que perciba la ubiquen por debajo de la línea de pobreza, agudizando aún más sus niveles de precariedad. Por ejemplo, en México, la probabilidad de ser pobre se reduce solo en 3,6% en el caso de un migrante doméstico (Delaunay 2007). Asimismo, los migrantes domésticos suelen residir en comunas urbanas ubicadas en el centro de grandes aglomeraciones, donde el acceso a servicios básicos es limitado.

A lo anterior se suman los recientes inlfujos de migrantes entre los países de la región. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el panorama migratorio en ALC ha cambiado rápidamente en la última década. Entre 2010 y 2019, el número de inmigrantes en la región aumentó en un 66%, mientras que el número de emigrantes creció un 26%. Alrededor de 43 millones de personas viven fuera de sus países de nacimiento. Estos patrones recientes se explican principalmente por la migración venezolana, la cual viene presionando la capacidad de absorción de los países receptores. Por ejemplo, en el caso de resultados educativos en Chile, la migración venezolana produjo impactos negativos en los logros de aprendizaje en comprensión lectora y razonamiento matemático, al incrementar el número de estudiantes en el sistema educativo, pues los alumnos migrantes pasaron de representar el 0,9% de la población estudiantil en 2015 a 3,2% en 2018 (Contreras y Gallardo 2020).

Si se mejora el acceso a infraestructura, capital humano y financiamiento en las zonas rurales, es probable que se reduzcan los incentivos para migrar del campo a la ciudad, se aminore el estrés poblacional, el hacinamiento y los elevados costos de congestión al que están sometidas las grandes urbes latinoamericanas resultado de los flujos migratorios. Hay consenso en que intervenciones conjuntas en estos ámbitos que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones rurales tenderían a reducir los flujos migratorios en el interior de los países (véase en el recuadro ejemplos del tipo de intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población rural).

3. Según Rigaud et ál. (2018), como consecuencia de los patrones de migración interna en ALC, el porcentaje de la población que reside en aglomeraciones urbanas se ha incrementado de 23,3% en 1960 a 38,2% en 2019.

Intervenciones para mejorar las condiciones de vida de la población rural

Mejoras en la infraestructura: entre las diversas intervenciones que han generado una mayor dotación de activos físicos a los hogares más vulnerables en el ámbito rural se cuenta: i) la implementación de sistemas de infraestructura de riego; ii) el mejoramiento de la dotación de infraestructura productiva, y iii) el mejoramiento de la dotación de servicios públicos básicos. En primer lugar, contar con infraestructura de riego representa una diferencia muy importante en la capacidad de los agricultores para generar una mayor productividad e ingresos. El riego genera mayor estabilidad y control del agricultor sobre el proceso productivo, e incentiva mayores niveles de inversión y productividad de la tierra. En segundo lugar, la entrega y/o financiamiento de activos como empacadoras, cobertizos o invernaderos, entre otros, complementados con servicios de asesoría, permite a los productores rurales mejorar su producción y acceder a mercados relativamente más exigentes y rentables. Por último, la importancia de contar con infraestructura de servicios públicos básicos en regiones y ámbitos excluidos y con alta incidencia de pobreza radica en que dicha infraestructura permite mejorar la calidad de vida de los pobladores, puesto que brinda las condiciones necesarias para gozar de un mejor estado de salud, llevar a cabo actividades productivas con mayor dinamismo y eficiencia, y conectarse con los mercados laborales (Chong, Galdo y Torero 2005; Torero, Alcázar y Nakasone 2007).

Mejoras en capital humano: como es bien sabido, una reducción sostenible de la pobreza requiere de inversiones en el capital humano que llegue a los más pobres (a través de inversiones en educación, salud y servicios básicos). Los programas más utilizados son los de transferencias monetarias condicionadas a la inversión en capital humano por parte de los hogares, requiriendo que los padres envíen a sus hijos a la escuela y que todos los miembros del hogar asistan regularmente a los establecimientos de salud. Los costos asociados a dichos programas en los países de la región fluctúan entre 0,14% y 0,7% del PBI y estos programas han evidenciado impactos importantes en indicadores relacionados con educación y salud. Con respecto a las intervenciones dirigidas a mejorar el capital humano en el campo, estas se han dado a través de la capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades destinadas a introducir cambios en los procesos de producción, nuevas técnicas a fin de mejorar la productividad y herramientas para consolidar el cambio técnico y la sostenibilidad de los recursos. Estas intervenciones deben considerar los requerimientos de empleabilidad demandados por la transición del empleo en el sector agricultura hacia otros sectores. De hecho, en los últimos treinta años la participación del sector agricultura en la población económicamente activa ocupada se ha reducido en -9,1% en la región, pasando de 27,4% en 1991 a 18,3% en 2019.

Acceso a financiamiento: la provisión de créditos por parte del sector financiero es heterogénea entre los países latinoamericanos y se concentra principalmente en las zonas urbanas. Por ello, en algunos países la participación de instituciones financieras estatales ha aliviado parcialmente los problemas crediticios de los agricultores. En este contexto y debido a que los programas de crédito a gran escala no han tenido los resultados esperados, los programas de crédito descentralizados y administrados por grupos comunitarios, al reducir los costos de transacción y ejecución, han logrado llegar con mayor efectividad a los diversos grupos de la población rural pobre. Estos programas de crédito han conseguido reducir tanto el costo administrativo como el riesgo de incumplimiento debido a la responsabilidad conjunta (Jiménez 1995).

Sin embargo, dadas las restricciones fiscales que enfrenta la mayoría de los países de la región, se hace necesario identificar qué combinaciones de intervención pública son las más efectivas y costo eficientes para detener estos patrones de migración y crear condiciones adecuadas de retención de la población en las zonas rurales. Incluso se podría fomentar la participación del sector privado en la provisión de ciertos servicios públicos. Por ejemplo, en el Perú existen iniciativas exitosas que han logrado aumentar la cobertura de telefonía rural a través del establecimiento de fondos públicos de inversión alimentados por las contribuciones de supervisión que pagan las empresas privadas de telecomunicaciones. Estos fondos respaldan la licitación de proyectos de telefonía rural a postores privados que soliciten el menor subsidio público. Estos mecanismos se pueden hacer extensivos a otros sectores, como electrificación y caminos rurales. La idea central es identificar mecanismos que no solo liberen parte de la carga presupuestal, sino que también procuren la prestación privada de servicios con niveles mínimos de calidad en beneficio de la población. Aportes técnicos que mejoren la efectividad de estas intervenciones, ayudar en la identificación de las sinergias que se podrían lograr de programas conjuntos (o combinaciones en la prestación de servicios públicos), y contribuir a la adopción de mecanismos innovadores que procuren la participación del sector privado, donde sea posible y pertinente, potenciaría el diálogo con las autoridades al contribuir al mejor diseño y la sostenibilidad financiera de los programas que se adopten.

Aun con la implementación de medidas y programas en las zonas rurales que intenten reducir los incentivos a la migración, es poco probable que se vean cambios significativos en el corto plazo. Esto se debe a que las brechas entre las zonas rurales y urbanas siguen siendo muy pronunciadas y a que las razones que explican los flujos migratorios entre países son de naturaleza variada y compleja (especialmente las de corte político), con resoluciones que muchas veces tardan y son imprevisibles.⁴ En este contexto, sería recomendable expandir el set de intervenciones para abarcar dimensiones más comprensivas en materia de políticas públicas, que vayan más allá de los programas tradicionales de alivio a la pobreza, y se enfoquen en temas institucionales que influyen sobre la calidad de la gestión pública y que aseguren la efectividad de las intervenciones de política pública. Posibles ámbitos de un mayor acompañamiento internacional podrían incluir el fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial que establezcan metas para el cierre de brechas, la programación de los recursos presupuestales con una visión multianual, una mayor articulación entre los distintos niveles de gobierno y la creación de capacidades de gestión, especialmente en las instancias subnacionales, la instauración de oficinas de cumplimiento (o *delivery units*), la movilización de financiamiento externo concesional, financiamiento mixto, entre otros.

Apoyar las intervenciones públicas con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y rendir cuentas al Congreso y a la opinión pública deben ser parte de los esfuerzos que los organismos internacionales emprendan para que los países supervisen el grado de avance que plantean sus agendas de desarrollo y aseguren el cumplimiento de las metas internacionales a las que

4. Por ejemplo, la migración venezolana al resto de América Latina lleva años y no tiene visos de revertirse pese a las múltiples intervenciones de la comunidad internacional y las sanciones aplicadas a dicho país.

se han adherido. En la actual coyuntura pospandemia, urge retomar con mayor intensidad la Agenda 2030, incluido el objetivo de erradicación de la pobreza rural, especialmente ante las presiones que introducen los mayores flujos migratorios y la situación de precariedad económica que se ha agudizado en la mayoría de países de la región.

2.2 Mejorar el suministro de alimentos de calidad

En las últimas décadas, el sistema alimentario mundial ha experimentado cambios dramáticos a raíz del crecimiento de la población, la urbanización, la globalización del sistema alimentario, el aumento de los niveles de ingresos, y los cambios en los patrones alimenticios y en los sistemas de producción, entre otros factores (Alexandratos y Bruinisma 2012). Este panorama se ha traducido en una mayor demanda de alimentos que, a su vez, presiona la demanda de recursos productivos, principalmente la tierra, el agua y la energía. En ALC, el incremento de la demanda y los recursos alimentarios ha sido heterogéneo debido a diferentes situaciones demográficas y geográficas. No obstante, la sostenibilidad del sistema alimentario en la región depende del fortalecimiento de las actividades agropecuarias desarrolladas, pues ellas constituyen las principales fuentes de alimentos para las ciudades latinoamericanas.⁵ En ese sentido, resulta crucial promover intervenciones para mejorar la productividad del sector agropecuario a través del desarrollo de tecnologías de riego, la provisión de créditos agrarios, los derechos de propiedad sobre la tierra, el uso del recurso hídrico, entre otros, para asegurar que la producción de alimentos abastezca la creciente demanda (Godfray et ál. 2010, Foley et ál. 2011, Tilman et ál. 2011).

Según estimaciones de la FAO, el porcentaje de prevalencia de subalimentación en la región se redujo de 14,7% de la población en 1990-1992 a 5,5% en 2014-2016, siendo inferior al promedio registrado a escala mundial, igual a 10,9% (FAO 2017). Sin embargo, la prevalencia de la subalimentación es mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas (10,4% frente a 3,4%), lo que acentúa aún más las disparidades observadas entre los ámbitos rural y urbano. Los esfuerzos para reducir la incidencia de la subalimentación y el hambre en las zonas rurales deben considerar los cambios en los patrones de alimentación en el periodo pospandemia. La pandemia de la Covid-19 ha evidenciado la necesidad de asegurar una oferta accesible de alimentos de calidad, en especial a la población más vulnerable, pues los sectores más pobres tienen menos acceso a alimentos nutritivos e inocuos, lo que en el largo plazo puede incrementar el riesgo de que desarrolle enfermedades no transmisibles (Blundell et ál. 2020). Por ejemplo, la prevalencia de la anemia en niños menores de 5 años tuvo una reducción importante entre 1990 y 2005, de 39,2% a 29,1%; sin embargo, esta tendencia se ha estancado, pues solo se ha reducido a 28,4% en 2019 y se prevé que la anemia se haya incrementado el 2020 a más del 30%, como consecuencia de la pandemia (Mena-Meléndez 2020). De hecho, se estima que la prevalencia de la anemia se incrementaría a 35% y la de subalimentación a 13% en 2030 de mantenerse la tendencia observada hasta el momento (Goćłowska-Bolek 2018).

5. La adecuada provisión de alimentos ha sido claramente evidenciada durante los meses del confinamiento social adoptado en la mayoría de los países para contener la pandemia.

Es evidente que las consideraciones sanitarias y de salud pública estarán en el tope de las agendas de los gobiernos en los próximos años y que los cambios previstos en los patrones de consumo se acentúen, privilegiando la alimentación saludable para prevenir enfermedades no transmisibles. Esta mayor conciencia ayudará a darle más importancia a la oferta de alimentos que tenga una mayor potencialidad agrícola. Esto, a su vez, permitirá reducir la incidencia de enfermedades cuya atención demandará mayores presupuestos hacia futuro, especialmente considerando los patrones demográficos en la región (previéndose un rápido envejecimiento de la población). Esta realidad pone de relieve la urgente necesidad de apoyar acciones que potencien la disponibilidad de alimentos nutritivos que generen un impacto positivo sobre el estado nutricional de la población, así como de llevar a cabo intervenciones para mejorar la productividad del sector agropecuario, como han advertido los organismos internacionales especializados.

En la coyuntura actual, hay la oportunidad de que la región se consolide en una abastecedora de alimentos para el resto del mundo. No obstante, se debe partir por asegurar un suministro adecuado al mercado doméstico, garantizando precios bajos y buena calidad. La realidad agropecuaria, sin embargo, no es uniforme en los países, donde conviven sectores modernos y altamente productivos, cuya oferta se dirige principalmente al mercado externo, con una agricultura familiar de baja productividad (y muchas veces de subsistencia). Aun cuando existe un sesgo por proteger a los agricultores domésticos de la producción importada, los gobiernos deberán de perseverar en la adopción de políticas sectoriales que mejoren la productividad de los sectores agrícolas (dotando de infraestructura, financiamiento, extensión, derechos de propiedad e innovación), evitando en la medida de lo posible la introducción de subsidios, que tienden a distorsionar a los mercados (y penalizar a los consumidores domésticos), como respuesta a las prácticas proteccionistas adoptadas por los países industrializados. Incluso cuando esta agenda no es nueva para entidades como la FAO, el actual contexto le otorga un renovado sentido de urgencia.

Las consideraciones de salud pública en la pospandemia le darán también a la agenda alimentaria un renovado rol, en el que se torna fundamental mejorar la calidad de la alimentación con miras a reducir la anemia y la obesidad y, así, disminuir la incidencia de enfermedades no transmisibles. Por razones fiscales, los gobiernos estarán más dispuestos a considerar políticas alimentarias preventivas que reduzcan la carga presupuestal futura que la salud pública demandará (sumada a las mayores responsabilidades previsionales ante el patrón de envejecimiento de la población). Estimados recientes indican que, de no priorizarse esta problemática, el gasto público podría multiplicarse y alcanzar a cubrir hasta un tercio del presupuesto nacional, desplazando a otros sectores clave como educación, seguridad o protección social. Esta situación le otorgará una mayor prioridad a la agenda agropecuaria y, por consiguiente, favorecerá a la economía rural que depende de esta actividad. En la medida en que se articulen las políticas sanitarias con las agrícolas y las alimentarias, existe la posibilidad de lograr avances en la calidad de vida de las zonas rurales de los países de la región. Este contexto debe ser aprovechado por los organismos internacionales trabajando de manera articulada. Aportes técnicos e intervenciones conjuntas de la FAO con la Organización Mundial de la Salud ampliaría la labor que realizan en los países de la región.

2.3 Viabilizar la aceptación social de proyectos de inversión en infraestructura y sectores extractivos

La falta de una dotación de infraestructura de calidad es uno de los principales problemas de ALC, pues limita el desarrollo de actividades productivas y los medios de vida y el estado de bienestar de la población. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2019), la inversión anual en infraestructura para mantener la senda de crecimiento económico sostenido en la región y cumplir con los ODS asciende a 2,5% del PBI, esto es 150.000 millones de dólares al año. En las zonas rurales, los principales sectores que muestran importantes brechas de servicios públicos son transportes, telecomunicaciones, agua y saneamiento. Por su parte, la mayoría de países latinoamericanos tiene ricas dotaciones de recursos naturales. La región cuenta con el 40% de la diversidad biológica del mundo, el 30% del agua dulce disponible y casi el 50% de los bosques tropicales del planeta. Es una región rica en recursos naturales como el petróleo, el gas natural y minerales; tiene aproximadamente el 20% de las reservas de petróleo, el 4% de gas natural y los principales yacimientos mineros en el mundo de cobre, hierro, plata, oro, zinc y carbón.

No obstante, las inversiones en infraestructura y en los sectores extractivos requieren cumplir estándares ambientales y sociales para asegurar su sostenibilidad y, cuando afectan a zonas rurales, deben contar con una certificación ambiental y con la aceptación social en las zonas de influencia. Formalmente, esta aceptación se da a través del otorgamiento de una licencia social que debe mantenerse en el tiempo mediante la construcción de una legitimidad y de una relación de confianza entre todos los actores involucrados del territorio. Esto se logrará en la medida en que las externalidades negativas sean adecuadamente mitigadas y en que se generen beneficios sociales que favorezcan a la población. El estándar internacional para las inversiones sostenibles de la Organización Internacional del Trabajo inclusive demanda que estos proyectos pasen por procesos de consulta previa con la población en las zonas de influencia para legitimar su ejecución y asegurar el pleno conocimiento de los impactos que tendrían en su hábitat y de los beneficios que se espera recibir.

En el caso de los sectores extractivos, la evidencia señala que la incidencia de conflictos socioambientales se encuentra fuertemente asociada al hecho de que las áreas de influencia de estos proyectos tienden a ser más pobres y menos desarrolladas (Haslam y Tanimoune 2015, Castellares y Fouché 2017, León 2019). Ante esta situación, urge mejorar la provisión de servicios públicos en las zonas de influencia como condición para viabilizar la ejecución de estos proyectos y evitar la conflictividad social, que es una de las principales razones del atraso en la puesta en marcha de proyectos y, muchas veces, de la inviabilidad de acometer estas inversiones.⁶ El costo indirecto de un conflicto puede ser aun mayor, considerando que este afecta las decisiones de expansión, formulación de nuevos proyectos, e implica erogaciones adicionales para sostener la relación con la comunidad. El atraso de estas inversiones implica también un flujo de ingresos que no percibirán

6. Según Davis y Franks (2014), las pérdidas asociadas en sectores como la minería por la presencia de conflictos sociales en la región ascienden a alrededor de 20 millones de dólares por semana.

las regiones por concepto de ingresos tributarios, regalías y transferencias fiscales, perjudicando el desarrollo de la población rural.

El reto es lograr mejorar la calidad de vida de la población y el bienestar de los hogares en las zonas de influencia de las actividades extractivas (Chang, McDaniels y Reed 2004). En este sentido, conseguir reducir las brechas en las zonas rurales a través de la provisión de servicios de calidad no solo mejorará la calidad de vida de la población en las zonas de influencia de estos proyectos, sino que viabilizará proyectos de inversión con impacto nacional en la generación de divisas e ingresos tributarios que acelere el cierre de brechas. La actual coyuntura de estrecheces fiscales y la necesidad de reactivar la actividad económica debieran ser claros incentivos para lograr viabilizar inversiones con un claro impacto macroeconómico. A su vez, asegurar la sostenibilidad social y ambiental de estas inversiones es clave para lograr movilizar fuente de financiamiento externo. Garantizar altos niveles de transparencia en el uso de estos recursos es también un requerimiento indispensable exigido por los mercados de capitales y los inversionistas que participan en estos proyectos.

En este sentido, aparte de cumplir con los estándares ambientales internacionales, es imprescindible que la comunidad perciba los beneficios de la explotación de los proyectos extractivos, por lo que se requiere articular con eficacia la acción del Estado, con el fin de proveer servicios básicos en las zonas de influencia para cubrir las necesidades de la población, reducir las brechas y obtener la licencia social en el caso de inversiones en los sectores extractivos. Esta intervención podría incluir mecanismos de financiamiento, como el Fondo de Adelanto Social, esquemas de desarrollo territorial y el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas.⁷ El diseño de los proyectos de inversión pública debe orientarse al cierre de brechas prioritarias y a la provisión de servicios básicos para la población de la zona de influencia y debe complementarse con programas de asistencia técnica y desarrollo de capacidades que permitan el empoderamiento social, político y económico de la comunidad. En ese sentido, la implementación de acciones apoyadas por la cooperación internacional que logren mejorar las relaciones entre los distintos actores y alcanzar una mayor cohesión en la comunidad e interacción social y económica entre los grupos sociales permitirá no solo potenciar el impacto social de las intervenciones, sino brindar sostenibilidad a las inversiones.

En un contexto en el que se requiere aumentar las tasas de inversión y generar más empleo, prioridad central para los formuladores de políticas, el cierre de brechas de infraestructura, por un lado, y la materialización de proyectos extractivos sostenibles que permitan la generación de ingresos fiscales, por el otro, deberán ser parte de una estrategia de crecimiento que pasa por invertir mucho más en las zonas rurales y otorgar beneficios a las poblaciones de estas comunidades. Como es sabido, la región viene registrando un prolongado periodo de menor crecimiento que ha deteriorado las condiciones económicas y sociales de la población y que ha devenido en expectativas insatisfechas de la población. La convulsión social se podría exacerbar si la reactivación económica pospandemia no genera con la velocidad debida el empleo que se ha perdido o precarizado. Una manera de lidiar

7. Aschauer (1989) prueba que en zonas de influencia minera la inversión pública repercute en el bienestar social a través del ingreso de las familias. En particular, la provisión de servicios básicos, como educación, salud y vivienda, tiene un impacto significativo en la productividad de las familias, lo cual incrementará sus ingresos en el largo plazo.

con esta situación es movilizando la inversión con efectos multiplicadores para el resto de la economía. En la medida en que se logre viabilizar estas inversiones en infraestructura y en sectores extractivos se podrá también contar con los recursos fiscales a ser invertidos en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

Si bien este desafío recae sobre todo en los actores involucrados directamente —Gobierno, empresa y comunidad—, los organismos internacionales, al ser percibidos como agentes neutros y con credibilidad entre las partes, pueden desempeñar un rol convocante a través de un mayor acompañamiento y participación en la medida de sus posibilidades y competencias. Aun cuando es probable que estas entidades prefieran mantenerse al margen de estos proyectos que tienden a ser controvertidos y que pueden tener impactos en la reputación, sería recomendable explorar formas de apoyar a los gobiernos que están comprometidos con la explotación sostenible de estos proyectos. Fortalecer los vínculos con las agencias bilaterales de cooperación (de donde proviene gran parte de la inversión extranjera en estos sectores) mitigaría los reparos que podrían tener estos organismos.

2.4 Mejorar el diseño y funcionamiento de las intervenciones públicas

En un contexto de debilidad de las finanzas públicas, se torna indispensable asegurar la calidad del gasto público y maximizar el impacto de las intervenciones públicas. Las experiencias de países de la región revelan la importancia de mejorar la eficiencia del gasto público en los programas de alivio a la pobreza y programas sociales vinculados a la productividad. Por un lado, la aplicación de criterios de focalización permite que el gasto se concentre en los hogares que más necesitan dicha intervención con el fin de facilitar un uso más eficiente de los recursos; sin embargo, dicha focalización no escapa de dos tipos de errores: filtración (es decir, atención a usuarios que no cumplen los criterios de focalización) y subcobertura (es decir, no atención a usuarios que cumplen los criterios de focalización).⁸ Las evaluaciones de programas en el ámbito rural deben atender una serie de aspectos para incrementar su efectividad, a saber: i) desarrollar mecanismos de evaluación y realizar un seguimiento continuo al registro de usuarios beneficiarios de programas sociales; ii) fortalecer la rendición de cuentas de los programas; iii) reasignar recursos financieros para atender a los hogares rurales que residen en zonas geográficas de difícil acceso; y iv) fortalecer la coordinación entre los sectores involucrados en la provisión de programas sociales, para incrementar la disponibilidad de recursos humanos calificados.⁹

-
8. En esta línea, Alfageme y Del Valle (2009) analizaron cuatro programas sociales en Perú, encontrando elevados niveles de filtración en programas como Vaso de Leche (43,5%), Desayuno Escolar (41,0%), Comedores Populares (46,2%) y el Seguro Integral de Salud (30,9%). Por otro lado, los niveles de subcobertura también son elevados, siendo 72,7% en Vaso de Leche, 54,7% en Desayuno Escolar, 97,6% en Comedores Populares y 67,6% en el Seguro Integral de Salud. Chacaltana (2001) analiza el diseño de implementación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) —que financia proyectos de desarrollo productivo e infraestructura económica y social orientados hacia la población en situación de pobreza—, y encuentra importantes problemas, como: i) falta de criterios explícitos para la elegibilidad de los proyectos; ii) retraso en la realización de las obras debido a sesgos políticos en la aceptación de proyectos; iii) falta de difusión del programa entre la población en general; iv) escasas actividades de mantenimiento; v) inexistencia de protocolos de rendición de cuentas por parte de los núcleos ejecutores; y vi) falta de capacidades en el personal que gerencia el proyecto.
9. Esto se desprende de las evaluaciones realizadas por Acosta et ál. (2017) luego de analizar la cobertura de programas sociales en América Central, como el Programa de Extensión de Cobertura (El Salvador); el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas – Bono 10 mil (Honduras); los Programas de Pensión Alimenticia (Costa Rica), y los Progra-

En general, cualquier planteamiento dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población rural debe velar por la eficiencia del gasto público y asegurar la efectividad y eficiencia de la intervención pública, en vista de la baja calidad del gasto en la región. Según el BID (2019), las ineficiencias en las compras gubernamentales, servicios públicos y transferencias focalizadas podrían significar una pérdida de hasta 220.000 millones de dólares al año, o 4,4% del PBI regional. Por ello es necesario hacer un mayor uso de los análisis costo-beneficio para determinar las mejores opciones presupuestarias, crear organismos que se dediquen a la planificación estratégica y que utilicen rigurosas evaluaciones del impacto de los programas gubernamentales antes de tomar decisiones sobre la asignación de recursos, y establecer entidades a cargo de la gestión y supervisión de estos programas. En tanto haya evaluaciones rigurosas basadas en evidencia, se fortalecerá la prelación que los gobiernos le otorguen a las inversiones y programas dirigidos a cumplir determinados objetivos, como la erradicación de la pobreza rural. Estas evaluaciones requieren del establecimiento de una línea de base y de datos de buena calidad que permitan un sólido análisis del impacto previsto de las intervenciones sobre los resultados esperados. En este ámbito existen espacios de mayor cooperación para mejorar la recopilación de información y bases estadísticas. Esto también servirá para movilizar recursos concesionales de donantes y de organismos financieros multilaterales que tienen que justificar la adicionalidad de sus intervenciones (efectividad y eficiencia), especialmente tratándose de países de ingreso medio, como es el caso de la mayoría de los países de la región que compiten por escasos recursos con las naciones más pobres del África y Asia.

Más allá del financiamiento externo o de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, la movilización de recursos domésticos se torna fundamental para financiar las inversiones anuales de 750.000 millones de dólares que la región requiere para cumplir con los ODS y la Agenda 2030.¹⁰ Para los países de ingreso medio, el esfuerzo recaerá principalmente en incrementar el ahorro doméstico, tanto público como privado. Con respecto al ahorro público, cualquier eventual intento de reforma tributaria que incremente los ingresos fiscales permanentes deberá venir acompañado de una mejora de la eficiencia del gasto público y de asegurar el correcto diseño y ejecución de las políticas públicas. Para avanzar con estos objetivos, en el caso de las intervenciones para erradicar la pobreza rural, se deberá contar con unidades ejecutoras manejadas por funcionarios que se rijan por criterios de meritocracia y rendición de cuentas, una adecuada definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno, acceso a información de calidad que permita evaluar el impacto de estas intervenciones, y mecanismos de aprendizaje para sacar lecciones que puedan ser aplicadas en diseños y mejoras posteriores.

Sin embargo, la realidad de las zonas rurales hace que muchos de estos requisitos sean más difíciles de cumplir, a diferencia de las intervenciones en el ámbito urbano. En la mayoría de los países latinoamericanos, la competencia por escasos recursos humanos y las debilidades institucionales, especialmente en las

mas de Suplementos Alimenticios y Red de Oportunidades (Panamá).

10. Esta estimación era la que se tenía antes de la pandemia. Es probable que estas necesidades de inversión se hayan incrementado significativamente en la coyuntura actual.

esferas subnacionales, son claros desafíos que solo se podrán encarar adoptando reformas de segunda generación que mejoren la funcionalidad de los gobiernos para atender las necesidades de sus poblaciones. Dado que estos procesos de cambios no son inmediatos, la cooperación internacional y los organismos multilaterales deberán continuar dotando de acompañamiento técnico durante todo el ciclo de las intervenciones públicas, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de los resultados esperados.

2.5 Desplegar una estrategia integral para encarar las actividades ilícitas y los problemas de seguridad interna

Desde una perspectiva de seguridad nacional, la reducción de la pobreza rural también es clave para enfrentar actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la trata de personas y la minería ilegal, que han ido ganando terreno en la región, aumentando la inseguridad en sus territorios rurales. El surgimiento de estas actividades ilícitas está vinculado a diversos factores, entre los que destacan problemas socioeconómicos, como la falta de empleo en el área rural, y la insuficiente presencia del Estado que es aprovechada por las organizaciones y/o grupos que están detrás de estas actividades.

El impacto económico de las actividades ilegales en las zonas rurales afecta directamente a la economía familiar, en donde este impacto es tangible y moviliza estrategias de reorganización familiar, complementos económicos o mecanismos de protección (Bergman 2018a). Asimismo, el impacto económico es mayor en los hogares de menores recursos económicos. En esta línea, Jaitman (2017) muestra que, en términos absolutos, los costos totales por muertes violentas en zonas rurales entre 2010 y 2014 oscilaron entre 980 y 1140 millones de dólares al año en 17 países latinoamericanos. Los resultados de este estudio sugieren que las pérdidas como porcentaje del PBI son de 0,4% en promedio, con ejemplos como Chile (0,04%) y Argentina (0,06%) como los países más seguros en términos de homicidios durante el periodo, y otros como El Salvador (0,73%) y Honduras (2,14%), los más peligrosos. Asimismo, se estima que el impacto económico asociado a las muertes violentas se podría incrementar entre 0,6% y 0,8% del PBI, en promedio, para el 2030, en caso se mantenga la tendencia de los últimos treinta años (Bergman 2018b, Justino y Martorano 2018, Muggah y Aguirre Tobón 2018).

La incidencia de estas actividades ilícitas no solo genera problemas sociales en las zonas rurales, sino que también contribuye a que las economías regionales converjan en un punto de equilibrio subóptimo. Por ejemplo, en el caso de la minería ilegal, la inversión de capital inicial es mínima y la productividad por trabajador es baja. Asimismo, el trabajo en la minería ilegal se organiza requiriendo mano de obra y pequeñas organizaciones que utilizan técnicas de procesamiento semimecanizadas y poco avanzadas. En general, el trabajo es rudimentario; se emplea tecnología básica y prácticas intensivas en mano de obra (Hilson 2002). La mayoría de los mineros de pequeña escala no ha recibido capacitación y desconoce los efectos perjudiciales de este tipo de minería para su propia salud y seguridad y para el medioambiente.

Problemáticas similares ocurren en el caso de otros ilícitos como la tala ilegal. Una mayor fiscalización y formalización de estas actividades es fundamental para el desarrollo de territorios cuyo bienestar usualmente ha dependido de la existencia de estas actividades ilícitas. La cooperación internacional bilateral ha estado crecientemente enfocada en combatir estos flagelos, combinando el desarrollo local con el control militar de estas actividades. En el caso de Centroamérica, por ejemplo, los Estados Unidos, junto con México y Colombia, han desplegado una estrategia de desarrollo, humanitaria y militar para controlar la inmigración ilegal y el crimen organizado en las zonas fronterizas, a través de la iniciativa el Triángulo del Norte. En el caso del Perú, la lucha contra el narcotráfico ha venido acompañada de programas de sustitución y desarrollo productivo alternativo con resultados positivos. Asimismo, la experiencia muestra que es necesaria una estrecha coordinación entre la población y las autoridades locales para fortalecer los mecanismos que permitan la intervención adecuada ante la presencia de actividades ilícitas, respetando el marco legal y sus funciones jurisdiccionales.

En general, este tipo de intervenciones de carácter integral que permiten el desarrollo de zonas rurales contribuirá al objetivo de alcanzar una mayor seguridad nacional. Este objetivo se torna cada vez más urgente tomando en cuenta que muchos de los problemas de inseguridad ciudadana y crimen que perciben la población se ubican entre las principales preocupaciones de la opinión pública latinoamericana. Aun cuando el problema de inseguridad, crimen y violencia se manifiesta más en los centros urbanos, estas actividades delictivas tienen estrechos vínculos con ilícitos que se desarrollan en territorios rurales y que solventan a gran parte de las economías locales. Por ejemplo, en el caso de la región peruana de Madre de Dios —una de las zonas de mayor biodiversidad de ALC—, más del 50% de la actividad económica depende de la minería informal o ilegal. Lo mismo se puede decir de las zonas fronterizas de México, donde predomina el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas, actividades que también mueven a la economía local, pues en esas zonas las oportunidades económicas son limitadas. En ese sentido, por consideraciones de orden interno y seguridad nacional, también se debe prestar atención prioritaria a la realidad de las zonas rurales con intervenciones similares a las mencionadas anteriormente que complementen las medidas tradicionales de seguridad interna.

La responsabilidad recae principalmente en las autoridades locales y en los gobiernos extranjeros que tienen agendas de cooperación bilateral en la materia. No obstante, en la medida en que se logre articular la narrativa de los organismos internacionales, como la FAO, con esta problemática, se podrá fortalecer la posición de estas entidades frente a las autoridades nacionales, para continuar dándole prioridad a la erradicación de la pobreza rural como parte de las estrategias de desarrollo holísticas e integrales de los territorios afectados por estos flagelos.

2.6 Mitigar y adaptarse al cambio climático

ALC es particularmente vulnerable a los impactos del cambio climático, por ser una región rica en recursos naturales. Alberga 25% de los bosques y de la tierra cultivable, así como más del 30% de los recursos hídricos del mundo. Una proporción importante de las emisiones (entre 35% y hasta 60%) de muchos países de la región,

sobre todo en América del Sur, proviene del sector agrícola, forestal y de uso del suelo, por lo que el cumplimiento de sus compromisos con el Acuerdo de París obliga a estos países a tomar medidas en esos sectores para mitigarlas. El cambio climático tiene diversos impactos negativos, en especial en las zonas rurales de la región, como alteraciones en los niveles de temperatura y precipitación, un mayor riesgo de sequías y un aumento de la aridez del suelo. Se proyecta que el cambio climático podría reducir los rendimientos agrícolas, la ganadería y la pesca; de esa forma, los cambios en el rango de especies amenazan la biodiversidad terrestre y hay un riesgo sustancial de degradación de la selva amazónica con el calentamiento continuo (Reyer et ál. 2017).

Los impactos del cambio climático en la pobreza ocurren tanto directamente, a través de cambios biofísicos y respuestas asociadas del mercado, como de manera indirecta, cuando se alteran otros factores que también están relacionados con la pobreza y el desarrollo, como determinantes económicos, políticos, culturales e institucionales. Además, los grupos más vulnerables económica y socialmente son a menudo los que viven en lugares inseguros y resultan ser los más propensos a sufrir daños como consecuencia del cambio climático, como es el caso de las zonas rurales. Debido a la vulnerabilidad física de su ubicación, las poblaciones rurales también se encuentran entre las más indefensas frente a riesgos relacionados con desastres naturales. Como producto de la falta de activos, las limitadas capacidades y las insuficientes redes de seguridad social, los grupos vulnerables generalmente tienen más dificultades para anticipar, afrontar, adaptarse y transformar sus medios de subsistencia o estilo de vida ante los embates del cambio climático (Hallegatte et ál. 2016, Olsson et ál. 2014).

Los impactos del cambio climático son especialmente notables en las zonas rurales y entre los hogares cuyos medios de vida se basan en la agricultura en pequeña escala y la pesca. La vulnerabilidad es heterogénea, pues varía entre comunidades y según el género, nivel socioeconómico, etnia y edad, entre otros factores. En particular, las mujeres son relativamente más dependientes de los medios de vida extractivos y agrícolas que se ven afectados por el cambio climático, pues poseen menos recursos, menos poder de decisión y menos derechos a la tierra y el agua, y están sujetas a barreras sociales, económicas y políticas que limitan su capacidad de adaptación al cambio climático (Dankelman y Jansen 2010). En caso se mantenga la tendencia en los impactos negativos del cambio climático, se estima que para el 2030 se registrará una reducción en los rendimientos de productos agrícolas como el trigo (-7,8%), maíz (-2,9%) y la soja (-7,5%) en la región, como consecuencia del incremento en las emisiones de ozono (Avnerya et ál. 2011). Asimismo, la producción de ganado vacuno se reduciría en un -16% ante un aumento de la temperatura promedio de 2°C, y en -27% ante un incremento de 3°C, impactando negativamente en un sector de gran importancia económica para los hogares rurales (Seo, McCarl y Mendelsohn 2010). Por otro lado, existen proyecciones que estiman que las emisiones de gases de efecto invernadero tendrán un impacto negativo sobre la economía y los patrones de consumo de los países latinoamericanos, en promedio equivalente a entre -3% y -5% del PBI (Kober et ál. 2016).

Es indudable que la lucha contra el cambio climático seguirá siendo una prioridad para los países latinoamericanos, especialmente para las naciones más

vulnerables de Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, aun cuando el Acuerdo de París establece que todos los países deben asumir compromisos de mitigación y adaptación determinados individualmente a escala nacional, la suma de las acciones nacionales es insuficiente para alcanzar las metas de emisiones previstas (CEPAL 2020). Esta situación de urgencia, y su implicancia sobre la pobreza y desigualdad, especialmente en el ámbito rural, resulta una oportunidad para impulsar una agenda que atienda las condiciones sociales y económicas de la población rural, por ejemplo, mediante programas de aseguramiento, manejo eficiente del agua de riego, desarrollo y uso de nuevos cultivos, desarrollo y uso de variedades y especies resistentes a plagas y enfermedades, estrategias de diversificación como cultivos intercalados y agroforestería, promoción del uso de insumos, entre otros. Esta agenda ya viene siendo apoyada por la FAO.

Para graficar el sentido de urgencia, en un escenario sin políticas efectivas de mitigación o adaptación al cambio climático, se estima un impacto negativo potencial de 1,4 % del PBI al año 2030, entre 3% y 20% al año 2050, y alrededor del 50% del PBI al año 2100 (Burke, Hsiang y Miguel 2015). Esto quiere decir que, si no se adoptan medidas efectivas contra el cambio climático, las economías de la región registrarían una inmensa pérdida de riqueza para las próximas generaciones. Frente a la magnitud del problema y los enormes costos potenciales que se estarían generando de mantener políticas pasivas en la materia, el esfuerzo financiero tiene que redoblar. Uno de los sectores más afectados es el agrícola, debido a que el cambio climático provocará modificaciones en la producción de cultivos (Vergara et ál. 2014). Es probable que los rendimientos se reduzcan y que los costos de producción aumenten. Estas alteraciones incidirán sobre todas las actividades agrícolas, desde las operaciones agroindustriales hasta las de pequeños productores, siendo este segmento el más vulnerable al no contar con suficientes recursos para enfrentar estos problemas.¹¹

Por ello, se requiere revisar las políticas agrícolas con el fin de canalizar los recursos públicos de forma que sean congruentes con una agricultura baja en carbono y resiliente al clima, así como para promover la inversión en bienes públicos tales como investigación agrícola y servicios de extensión, identificando variedades de cultivos resilientes al clima. En la actual coyuntura fiscal, una de las mayores tareas será la de movilizar recursos privados y financiamiento externo para solventar actividades y programas de adaptación en la región. El renovado multilateralismo que se anticipa con el próximo retorno de los Estados Unidos al Acuerdo de París le dará un impulso a esta agenda. Al acompañar los esfuerzos de los países en esta materia, los organismos internacionales especializados lograrán potenciar las políticas a favor de erradicar la pobreza rural en la región.

11. Se estima que la región requiere hacer inversiones anuales por un monto adicional que oscila entre 1100 y 1300 millones de dólares para adaptarse al cambio climático. Asimismo, el Banco Mundial aproxima las necesidades totales de adaptación del sector agrícola en la región a una cifra que oscila entre 1200 y 1300 millones de dólares anuales.



Referencias
bibliográficas

Acosta, Pablo et ál.

2017 *Hacia un gasto público social más eficiente y efectivo en América Central*. Grupo del Banco Mundial.

Alexandratos, Nikos y Jelle Bruinsma

2012 *World agriculture towards 2030/2050: The 2012 revision*.

Alfageme, Augusta y Marielle del Valle

2009 "Análisis de focalización de la política social". En *Estudios Económicos*, 1(18): 61-90.

Aschauer, David

1989 "Is public expenditure productive?". En *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.

Avnerya, Shiri et ál.

2011 "Global crop yield reductions due to surface ozone exposure: 1. Year 2000 crop production losses and economic damage". En *Atmospheric Environment*, 45(13): 2284-2296.

Banco Mundial

2020a *Poverty and distributional impacts of Covid-19: Potential channels of impact and mitigating policies*.

2020b *The cost of staying healthy. Semiannual report of the Latin America and the Caribbean region*.

Bergman, Marcelo

2018a *Illegal drugs, drug trafficking and violence in Latin America*. Nueva York: Springer.

2018b *More money, more crime: Prosperity and rising crime in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo

2019 *Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante*.

Bilsborrow, Richard

1992 *Rural poverty, migration, and the environment in developing countries: three case studies*. World Bank Publications.

Blundell, Richard et ál.

2020 "Covid-19 and inequalities". En *Fiscal Studies*, 41(2): 291-319.

Burke, Marshall, Solomon M. Hsiang y Edward Miguel

2015 "Global non-linear effect of temperature on economic production". En *Nature*, 527(7577): 235-239.

Calvo-González, Óscar et ál.

2017 How is the slowdown affecting households in Latin America and the Caribbean? World Bank Policy Research Working Paper, 7948. Disponible en: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25957/WPS7948.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Castellares, Renzo y Morgane Fouché

2017 *The determinants of social conflicts in mining production areas*. Working Papers 2017-100, Peruvian Economic Association.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

2020 *Addressing the growing impact of Covid-19 with a view to reactivation with equality*.

Chacaltana, Juan

2001 *Más allá de la focalización*. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Chang, S. E., Tim McDaniels y Dorothy Reed

2004 "Mitigation of extreme events: Electric power outage and cascading effects".

Cherif, Reda, Fuad Hasanov y Min Zhu

2016 "Economic diversification in Latin American countries: A way to face tough times ahead". En Reda Cherif, Fuad Hasanov y Min Zhu, eds., *Breaking the oil spell: The Gulf Falcons' path to diversification*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Chong, Alberto, Virgilio Galdo y Máximo Torero

2005 *Does privatization deliver? Access to telephone services and household income in poor rural areas using a quasi-natural experiment in Peru*. Working Paper, n.º 535. Banco Interamericano de Desarrollo.

Contreras, Dante y Sebastián Gallardo

2020 *The effects of mass migration on natives' wages: Evidence from Chile*. Discussion Paper, n.º IDB-DP-825.

Dankelman, Irene y Willy Jansen

- 2010 "Gender, environment and climate change: Understanding the linkages". En Irene Dankelman, ed., *Gender and climate change*. Londres: Routledge.

Datar, Gayatri y Ximena del Carpio

- 2009 *Are irrigation rehabilitation projects good for poor farmers in Peru?* Banco Mundial.

Davis, Rachel y Daniel Franks

- 2014 "Costs of company-community conflict in the extractive sector". Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School of Government, Report, 66.

Delaunay, Daniel

- 2007 "Relaciones entre pobreza, migración y movilidad: dimensiones territorial y contextual". En *Notas de Población*, n.º 84: 87-130.

Dey, Anamika, Anil Gupta y Gurdeep Singh

- 2019 "Innovation, investment and enterprise: Climate resilient entrepreneurial pathways for overcoming poverty". En *Agricultural Systems*, 172(1): 83-90.

Du, Yang, Albert Park y Sangui Wang

- 2005 "Migration and rural poverty in China". En *Journal of Comparative Economics*, 33(4): 688-709.

FAO-Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura

- 2014 *El estado de los bosques del mundo: Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques*.

- 2017 *El futuro de la alimentación y la agricultura: Tendencias y desafíos*.

- 2019 *Overview of rural poverty in Latin America and the Caribbean: Solutions for eliminating rural poverty in the 21st century*.

- 2020 *The state of food security and nutrition in the world 2020*.

Foley, Jonathan et ál.

- 2011 "Solutions for a cultivated planet". En *Nature*, 478(7369): 337-342.

Fondo Monetario Internacional

- 2020 *World Economic Outlook, October 2020: A long and difficult ascent*.

Goctowska-Bolek, Joanna

- 2018 "Assessing the potential of the 2030 Agenda and the SDGs for reducing inequalities in Latin America". En *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 510: 49-66.

Godfray, H. Charles et ál.

- 2010 "Food security: The challenge of feeding 9 billion people". En *Science*, 327: 812-818.

Gurria, Martin, Rachel Boyce y Carmine Paolo de Salvo

- 2016 *Review of agricultural support policies in Latin America and the Caribbean*. Technical Note IDB-TN-1092.

Hallegatte, Stephane et ál.

- 2016 *Shock waves: Managing the impacts of climate change on poverty*. Climate Change and Development Series. Banco Mundial.

Haslam, Paul y Nasser Tanimoune

- 2016 "The determinants of social conflict in the Latin American Mining Sector: New evidence with quantitative data". En *World Development*, Elsevier, 78(C): 401-419.

Hertel, Thomas et ál.

- 2009 "Why isn't the Doha Development Agenda more poverty friendly?". En *Review of Development Economics*, vol. 13, issue 4, noviembre.

Hilson, Gavin

- 2002 "Constructing' ethical mineral production schemes: The case of Nyala Ruby". En *Development and Change*, 45(1): 53-78.

Hussain, Intizar y Munir A. Hanjra

- 2004 "Irrigation and poverty alleviation". En *Irrigation and Drainage*, 53(1): 1-15.

Jaitman, Laura (ed.)

- 2017 *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Jiménez, Emmanuel

- 1995 "Human and physical infrastructure: Public investment and pricing policies in developing countries". En *Handbook of Development Economics*, 3(1): 2773-2843.

Justino, Patricia y Bruno Martorano

- 2018 "Welfare spending and political conflict in Latin America, 1970-2010". En *World Development*, 107(1): 98-110.

Kober, Tom et ál.

- 2016 "Macroeconomic impacts of climate change mitigation in Latin America: A cross-model comparison". En *Energy Economics*, 56(1): 625-636.

León, Juan Celestino

- 2019 "Economic and sociopolitical determinants of socio-environmental conflicts in Peru". En *Journal of High Andean Research*, 21(2): 122-138.

Lipton, Michael

- 1998 *Successes in anti-poverty*. International Labour Office.

Mena-Meléndez, Lucrecia

- 2020 "Ethnoracial child health inequalities in Latin America: Multilevel evidence from Bolivia, Colombia, Guatemala, and Peru". En *SSM-Population Health*, vol. 12, diciembre.

Muggah, Robert y Katherine Aguirre Tobón

- 2018 *Citizen security in Latin America: Facts and figures*. Igarapé Institute.

Nieto, Andrés y Giovanni Reyes

- 2019 "Seguridad alimentaria e importación de alimentos en América Latina y el Caribe entre 1992 y 2016". En *Espacios*, 40(38).

Olsson, Lennart et ál.

- 2014 "Livelihoods and poverty". En *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge University Press.

Österholm, Pär y Jeromin Zettelmeyer

- 2008 "The effect of external conditions on growth in Latin America". En *IMF Staff Papers*, 55(4): 595-623.

Partridge, Mark y Dan Rickman

- 2008 "Distance from urban agglomeration economies and rural poverty". En *Journal of Regional Science*, 48(2): 285-310.

Reardon, Thomas y Charles Timmer

- 2007 "Transformation of markets for agricultural output in developing countries since 1950: How has thinking changed?". En *Handbook of Agricultural Economics*, 3(1): 2807-2855.

Reyer, Christopher et ál.

- 2017 "Climate change impacts in Latin America and the Caribbean and their implications for development". En *Regional Environmental Change*, 17(6): 1601-1621.

Rigaud, Kanta Kumari et ál.

- 2018 *Groundswell: Preparing for internal climate migration*. Banco Mundial.

Seo, S. Niggol, Bruce McCarl y Robert Mendelsohn

- 2010 "From beef cattle to sheep under global warming? An analysis of adaptation by livestock species choice in South America". En *Ecological Economics*, 69(12): 2486-2494.

Smith, Laurence

- 2004 "Assessment of the contribution of irrigation to poverty reduction and sustainable livelihoods". En *International Journal of Water Resources Development*, 20(2): 243-257.

Spielvogel, Gilles y Michela Meghnagi

- 2018 *Assessing the role of migration in European labour force growth by 2030*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.º 204, OECD Publishing, París.

Thomson, Ian y Robert Boutilier

- 2011 "The social license to operate". En *SME Mining Engineering Handbook*, 17(2): 1779-1796.

Tilman, David et ál.

- 2011 "Global food demand and the sustainable intensification of agriculture". En *PNAS*, 13 de diciembre, 108(50): 20260-20264.

Tomich, Thomas et ál.

- 2019 "Food and agricultural innovation pathways for prosperity". En *Agricultural Systems*, 172(1): 1-15.

Torero, Máximo, Lorena Alcázar y Eduardo Nakasone

- 2007 *Provision of public services and welfare of the poor: Learning from an incomplete electricity privatization process in rural Peru*. Working Paper, n.º 221. Banco Interamericano de Desarrollo.

Van Den Berg, Marrit y Ruerd Ruben

- 2006 "Small-scale irrigation and income distribution in Ethiopia". En *Journal of Development Studies*, 42(5): 868-880.

Vergara, Walter et ál.

2014 *Agricultura y clima futuro en América Latina y el Caribe: Impactos sistémicos y posibles respuestas*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Vollset, Stein et ál.

2020 "Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: A forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study". En *The Lancet*, 396(10258): 1285-1306.

Zameer, Hashim, Muhammad Shahbaz y Xuan Vo

2020 "Reinforcing poverty alleviation efficiency through technological innovation, globalization, and financial development". En *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 161.

Zhu, Nong y Xubei Luo

2010 "The impact of migration on rural poverty and inequality: A case study in China". En *Agricultural Economics*, 41(2): 191-204.

