



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

INFORME DE POLÍTICA

SINERGIAS Y TRADE-OFFS  
ENTRE LAS POLÍTICAS DE RESCATE  
Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA  
FRENTA A LA COVID-19 Y LA RESILIENCIA  
CLIMÁTICA DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS  
EN AMÉRICA LATINA



**futuro**  
latinoamericano

diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

# INFORME DE POLÍTICA

Sinergias y trade-offs entre las políticas de rescate y recuperación económica frente a la COVID-19 y la resiliencia climática de los sistemas agroalimentarios en América Latina

Trabajo realizado bajo la dirección de la Alianza para la Resiliencia Climática Rural

**Autores:** Orjuela, G., Cavassa, M., Nallar, L., Acevedo, C.

## INTRODUCCIÓN

Los sistemas agroalimentarios y los medios de vida rurales dependen más que nunca de que los gobiernos concilien la tensión entre el rescate y la recuperación económica y la resiliencia climática rural. Aunque la pandemia de la COVID-19 y la crisis climática difieren en sus causas, ambas afectan los sistemas agroalimentarios y requieren de soluciones conjuntas. Sin embargo, existe una creciente preocupación en la sociedad acerca de **si la recuperación a la crisis económica y social compromete los objetivos de resiliencia climática rural y el logro de las metas nacionales de mitigación.**

En respuesta a la pandemia, los países enfocaron sus recursos para mejorar sus sistemas de salud, implementar medidas de aislamiento y mitigar los impactos económicos y sociales. Obstáculos como la baja cobertura de los sistemas de protección social, la alta informalidad económica y los altos niveles de deuda pública perjudican la capacidad de respuesta, efectividad de las políticas públicas y las prioridades de inversión. Particularmente, los paquetes de medidas incrementarían la deuda pública en más del 55% del PIB promedio y elevarían el déficit a -8,4% del PIB promedio, su nivel más deficitario desde 1950.

Así mismo, la pandemia representa la peor contracción económica para América Latina en el último siglo. La CEPAL estima que

el PIB regional se reducirá en 9,1% en 2020 y el PIB per cápita retrocederá a niveles del 2010. En este contexto, las comunidades rurales se encuentran dentro de los sectores más vulnerables ante los efectos de la pandemia. La pobreza rural es mayor al 40%, el empleo en actividades agropecuarias en América Latina es del 17%, con una alta informalidad, estacionalidad del trabajo y una alta proporción de trabajadores familiares, lo cual implica mayores riesgos de pérdida de empleo y mayores barreras para la extensión de la seguridad social (CEPAL, 2020).

**¿Implementar políticas de rescate y recuperación económica durante la pandemia de la COVID-19 implica renunciar a políticas ambientales y climáticas? ¿Las políticas económicas que contribuyan a resiliencia climática pueden impulsar el rescate y la recuperación?** Este informe de política sintetiza los resultados de un estudio que analizó 11 tipos de políticas públicas de rescate y recuperación económica (Cuadro 1) en el contexto de la COVID-19 y su influencia en la resiliencia climática de los sistemas agroalimentarios, así como de los principales factores que podrían afectar la resiliencia climática en los próximos años y el cumplimiento de las metas de mitigación en América Latina.

**Cuadro 1. Once tipos de políticas para el rescate y la recuperación económica**

- |   |                                    |  |
|---|------------------------------------|--|
| 1. Apoyo de liquidez para hogares                             | 5. Inversión en infraestructura    | 10. Diversificación de cultivos y sustitución de insumos |
| 2. Apoyo de liquidez para empresas                            | 6. Actividades turísticas internas | 11. Sistemas de monitoreo y alertas tempranas de sanidad |
| 3. Regulación de precios de alimentos e insumos agropecuarios | 7. Acceso a crédito agropecuario   |  |
| 4. Apoyo a emprendimientos nuevos                             | 8. Acceso a mercados               |  |
|   | 9. Coordinación entre actores      |  |

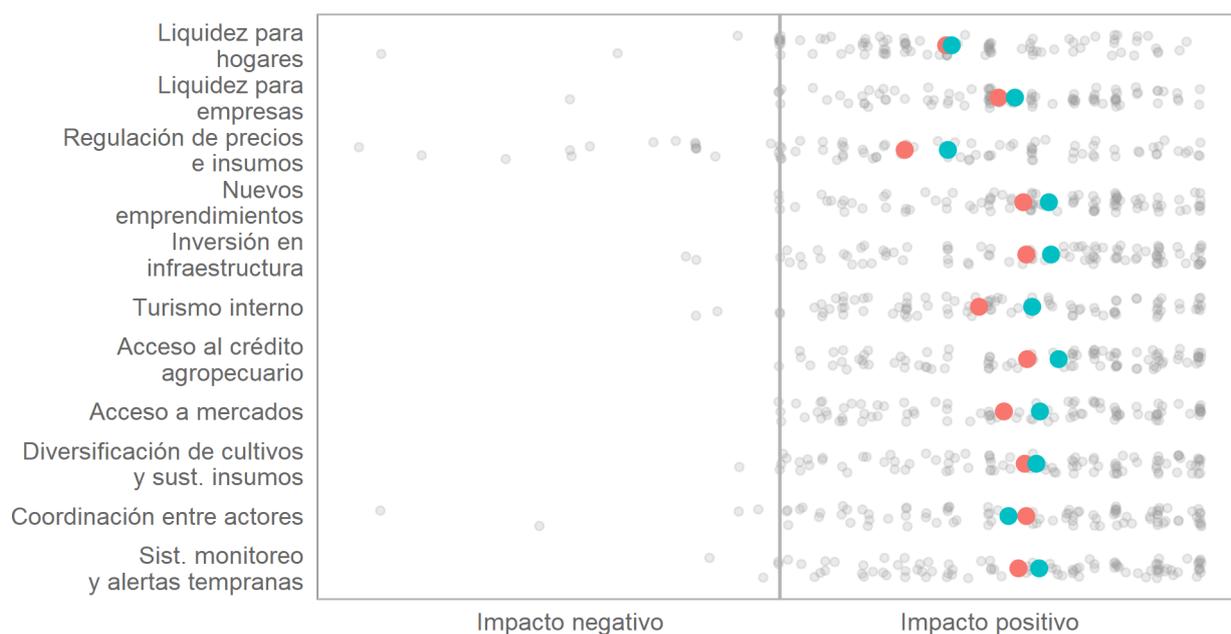
## PRINCIPALES RESULTADOS

- En términos generales, las 11 políticas para el rescate y la recuperación económica no consideran explícitamente objetivos de resiliencia climática rural.
- En general, las políticas económicas condicionadas a objetivos de resiliencia climática rural tienen un mayor impacto en el rescate y la recuperación económica en América Latina, según la percepción de expertos de la región. Esto sugiere que 8 de 11 políticas tienen la posibilidad de generar sinergias entre las políticas económicas y la resiliencia al clima para una recuperación sostenible (Figura 1). También es posible que los trade-offs sean por restricciones presupuestales y no por cambios en las prioridades de los individuos.
- Los hallazgos de estudios previos demuestran que es posible conciliar objetivos de política económica y climática, al menos desde las preferencias de individuos. Este estudio avanza en esta línea y demuestra que en un contexto de crisis sanitaria y económica los objetivos de rescate y recuperación económica no se sobreponen a objetivos de resiliencia climática rural. Es decir, las posibles sinergias percibidas por actores gubernamentales y de la comunidad científica se asocian con impactos positivos en el rescate y la recuperación económica.

## EJEMPLOS DE SINERGIAS

- Políticas de diversificación de cultivos y sustitución de insumos agropecuarios tienen un mayor potencial de favorecer el rescate y la recuperación económica si se complementan con prácticas de resiliencia climática. Este tipo de política mejora el ingreso de los agricultores al no depender de un solo cultivo ni de insumos externos. Cuando las prácticas agrícolas se complementan con una agricultura más resiliente, genera beneficios adicionales como mayor productividad, menores riesgos de contaminación y degradación, incremento en la demanda de mano de obra y acceso a mercados especiales con posibilidades de mayores ingresos.
- Las políticas de apoyo a emprendimientos nuevos contribuyen más al rescate y la recuperación económica cuando se consideran objetivos de resiliencia climática. El apoyo a emprendimientos impacta positivamente la creación de puestos de trabajo y la producción de bienes y servicios. Al condicionar estas políticas a modelos de negocio sustentables se contribuye a incrementar la productividad agrícola, reducir el consumo de fertilizantes y reducir el riesgo ante eventos climáticos a través de procesos de producción limpia, donde los productores puedan monitorear las condiciones climáticas, mejorar la optimización en el uso del agua, y la prevención de plagas y enfermedades, agrícola, reducir el consumo de fertilizantes y reducir el riesgo ante eventos climáticos.

**Figura 1. Percepción de gobiernos y comunidad científica del impacto promedio de las políticas condicionadas a objetivos de resiliencia climática en el rescate y la recuperación económica**



Cada punto representa la respuesta de un expertos. **Los Gobiernos** perciben un mayor impacto económico promedio cuando las políticas se condicionan a resiliencia climática.

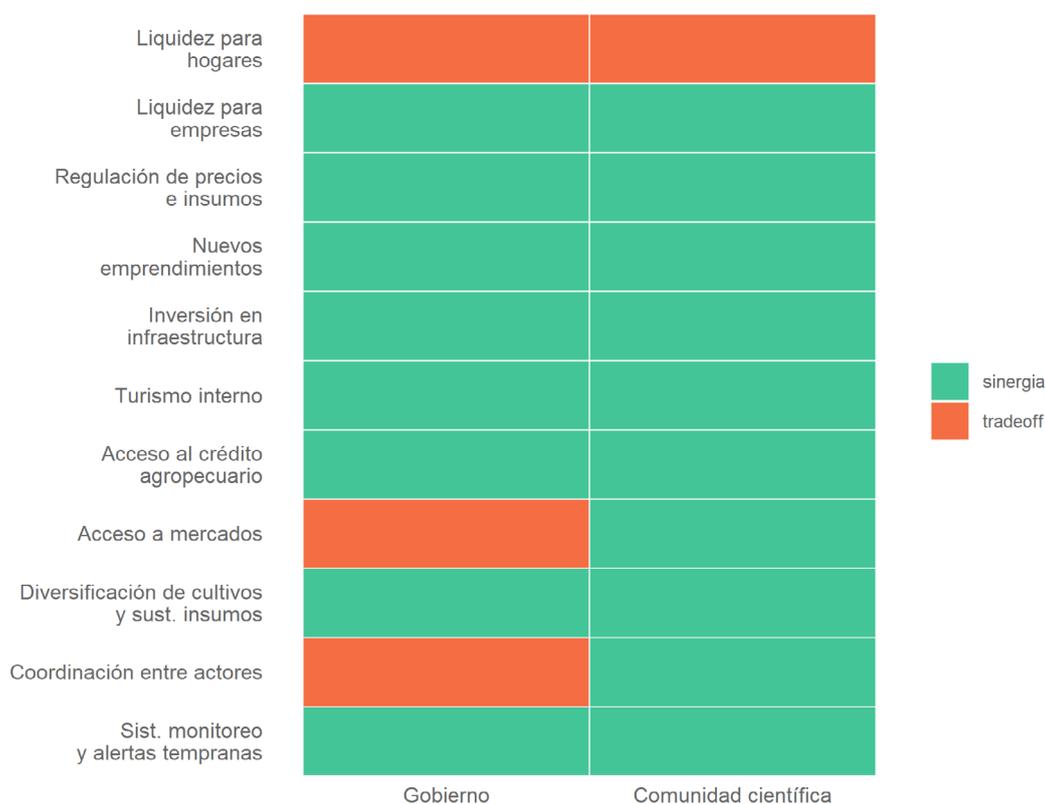
## EJEMPLOS DE TRADE-OFFS

- El impacto percibido de las políticas de liquidez a hogares en rescate y recuperación económica puede ser menor si se condiciona a objetivos de resiliencia climática. Aunque la focalización ayuda a que la transferencia en gasto incremente el efecto multiplicador de la política, condicionamientos de otro tipo puede reducir el número de beneficiarios. Cabe destacar que el gasto en transferencia de liquidez a hogares fue entre 10 y 40 % del gasto total que incurrieron los países para el rescate de la economía.

## DIFERENCIAS DE RESULTADOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN

- En 3 de los 11 tipos de políticas hay diferencias en el impacto percibido por expertos según el tipo de organización a la que pertenecen (Figura 2). Políticas de coordinación entre actores condicionada a programas de agricultura sostenible y a mercados especiales favorecería la generación de ingresos para pequeños productores. Sin embargo, expertos de organismos gubernamentales perciben trade-offs si estas políticas se condicionan ya que se podría reducir el alcance de la política al limitar los beneficiarios, por ejemplo.

**Figura 2. Trade-offs y sinergias entre las políticas de rescate y recuperación económica y la resiliencia al clima según tipo de organización**

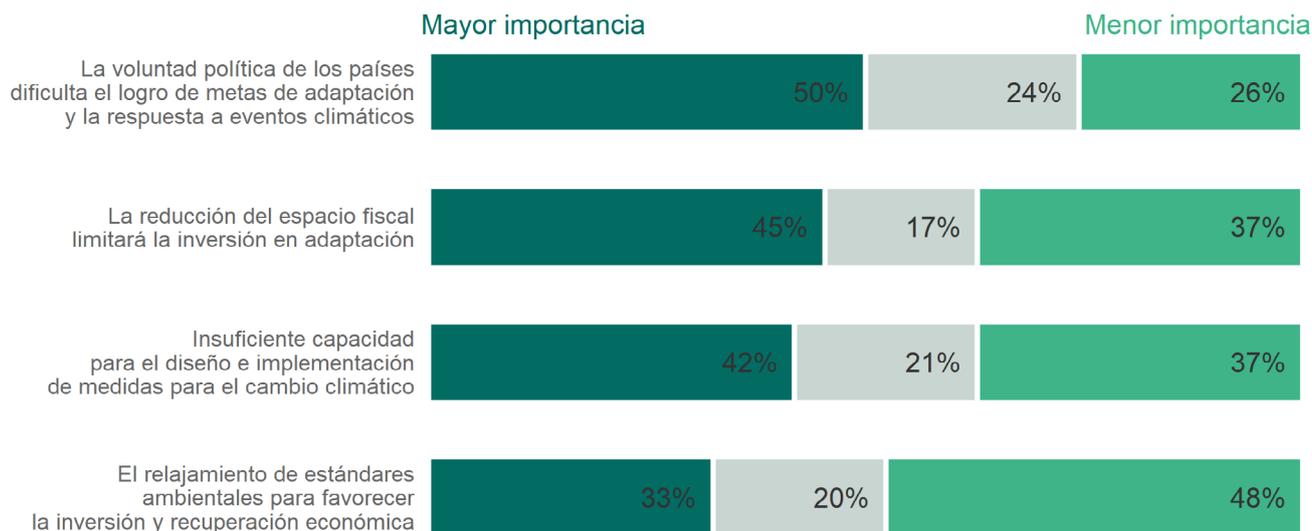


La comunidad científica se compone de academia, centros de pensamiento y de investigación nacionales e internacionales.

## OBSTÁCULOS A LA RESILIENCIA CLIMÁTICA RURAL Y LA CONTRIBUCIÓN DETERMINADA A NIVEL NACIONAL EN EL LARGO PLAZO

- Los factores que más afectarán la resiliencia climática de los sistemas agroalimentarios son i) la voluntad política de los países, ii) la reducción del espacio fiscal para la inversión en adaptación y iii) la capacidad para el diseño e implementación de políticas climáticas (Figura 3). Percibir una mayor incertidumbre sobre los resultados de las acciones afecta la voluntad política para implementar medidas hacia una resiliencia climática rural y la posibilidad de generar cambios en las prioridades de los gobiernos. Así mismo, el incremento del gasto en medidas sanitarias y de atención a necesidades básicas aumentó el déficit fiscal y la deuda pública, lo cual implica restricciones presupuestales para programas considerados como no prioritarios por los gobiernos.
- El cumplimiento de la contribución determinada a nivel nacional puede verse obstaculizado principalmente por la necesidad de recursos públicos, los cambios en la agenda política, el monitoreo de cumplimiento de las metas y la poca coordinación a distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de estos compromisos.

**Figura 3. Importancia de los factores que podrían afectar la resiliencia al clima en los próximos 5 años**



## IMPLICACIONES DE POLÍTICA

- América Latina tiene la oportunidad de adoptar políticas de rescate y recuperación económica que a su vez refuercen o mantengan la resiliencia climática rural de los sistemas agroalimentarios. La COVID-19 y la crisis climática cambian la capacidad de respuesta de los sistemas agroalimentarios, principalmente de los pequeños productores. Este estudio demuestra que si bien es posible conciliar objetivos económicos y ambientales en un contexto de crisis, continúa el reto de desarrollar los mecanismos que faciliten su implementación en diferentes contextos.
- La transición hacia una economía verde y resiliente al clima constituye una oportunidad para mejorar la productividad agrícola, el empleo y los medios de vida. Una manera de alcanzar objetivos de resiliencia climática rural sin restringir el rescate y la recuperación económica es definir incentivos diferenciados en las políticas públicas que prioricen el acceso a recursos o beneficios que apunten a mejores prácticas con el ambiente.
- La pandemia empeoró la condición fiscal de los países ya que aumentó el gasto público y ocasionó una redistribución del presupuesto hacia programas sanitarios y sociales. Es probable que los países entren en un régimen de austeridad para estabilizar sus cuentas públicas, lo cual reduciría la inversión en medioambiente. Las políticas para combatir el cambio climático requieren más recursos que nunca y es de suma importancia insistir en la priorización de las asignaciones presupuestarias en favor de políticas dirigidas a fortalecer la resiliencia climática rural. La voluntad política de los países y la reducción del espacio fiscal son factores que determinarán a futuro la resiliencia climática rural. Involucrar actores de la comunidad científica en los procesos de decisión gubernamentales brindaría información alternativa de cómo lograr una doble ganancia de las políticas de rescate y recuperación económica que impacten positivamente la economía y el ambiente. La voluntad política de los países y la reducción del espacio fiscal son

factores que determinarán la resiliencia climática rural a futuro. Involucrar actores de la comunidad científica en los procesos de decisión gubernamentales brindaría información alternativa de cómo lograr una doble ganancia de las políticas de rescate y recuperación económica que impacten positivamente la economía y el ambiente.

- La transición hacia sistemas agroalimentarios resilientes al clima comienza en el corto plazo y debe mantenerse en el mediano y largo plazo. Combinar políticas de rescate y recuperación con objetivos de resiliencia contribuye a mejorar aspectos económicos de la resiliencia climática. Sin embargo, en el mediano y largo plazo es insuficiente atender únicamente esta dimensión. La resiliencia climática rural considera también aspectos ambientales, socioculturales e institucionales.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se postulan de manera preliminar, para debate y mayor elaboración futura.

- Los paquetes de políticas para responder a la pandemia de la COVID-19 en América Latina son una oportunidad para impulsar una reactivación económica sostenible y a la vez fortalecer la resiliencia climática si se implementan políticas que apoyen los sistemas agroalimentarios hacia una agricultura climáticamente sostenible. Esta oportunidad implica la transición de modelos convencionales con baja integración de estrategias de diversificación, **hacia prácticas que integren la biodiversidad, la gestión sostenible de los suelos y la restauración de ecosistemas**, tales como los esquemas mixtos de agricultura y ganadería (por ejemplo, sistemas silvo-pastoriles). Esta transición podría configurarse desde hoy, siempre y cuando las medidas de rescate y recupe-

ración que impulsen la actividad agrícola no terminen fortaleciendo modelos productivos insostenibles.

- Si bien los sistemas agroalimentarios son heterogéneos entre países y subregiones del continente, el diseño e implementación de las políticas de rescate y recuperación económica, como criterio general, debería estar condicionado a la adopción de prácticas agrícolas resilientes y sostenibles. Por ejemplo, las medidas de apoyo a los productores agropecuarios, tales como **asistencia financiera y técnica** (préstamos directos, sistemas de garantías, seguros de cosecha, medidas para mejorar el acceso a los mercados, etc.) podrían **condicionarse para apoyar la transición hacia prácticas sostenibles** (diversificación de cultivos, restauración de suelos, plantación de cultivos de protección y plantas perennes, y técnicas de aprovechamiento de los recursos hídricos).
- El impacto creciente de las amenazas climáticas sobre los ecosistemas y los sistemas agroalimentarios impone con mayor urgencia la necesidad de adoptar, como parte de las políticas de recuperación económica, medidas para enfrentar el cambio climático aprovechando **innovaciones tecnológicas** como los métodos para producir energía de biomasa a partir de desperdicios de alimentos y cosechas, la gestión del estiércol, el aprovechamiento de energías renovables, el riego por goteo, las tecnologías de invernadero, etc. El aprovechamiento de estas tecnologías contribuiría al cumplimiento de los compromisos en materia de NDC y también mejorará la productividad, la generación de empleos verdes y la resiliencia climática.

- La reducción de los espacios fiscales implica la necesidad de nuevas fuentes de ingresos y la transición hacia una agricultura sostenible es una opción que contribuiría a aliviar las restricciones presupuestarias de los países. Un conjunto creciente de evidencia muestra que **la inversión en tecnologías verdes y la adopción de prácticas sostenibles en los sistemas agroalimentarios mejora la generación de ingresos, para los productores y para el fisco, además de sus beneficios climáticos**. Así mismo, los gobiernos podrían establecer la adopción de **prácticas sostenibles como una condición para recibir subsidios agrícolas** o, mejor aún, considerar la sustitución de subsidios a la producción por pagos por servicios ambientales a los agricultores que adopten prácticas sostenibles, lo cual contribuiría a la resiliencia climática a la vez que podría mejorar los ingresos de los productores.
- El diseño e implementación de políticas para la resiliencia climática implica una mayor **articulación intergubernamental**. De esta manera, es posible que organismos ambientales involucren prácticas de adaptación y mitigación en políticas económicas, que también se acompañe a los sistemas agroalimentarios en la transición hacia una agricultura resiliente al clima.

## METODOLOGÍA

- Se identificaron 236 documentos de política (leyes y decretos) emitidos por autoridades nacionales de Argentina, Colombia, Perú, Guatemala y El Salvador, entre enero y septiembre de 2020.
- Se revisaron 85 artículos científicos que describen políticas propuestas en el contexto de la COVID-19 para favorecer la resiliencia climática rural.
- Resultado de lo anterior, se clasificaron las medidas de política en 11 tipos de políticas públicas para el rescate y la recuperación económica (Cuadro 1).
- Se identificaron 420 expertos de 16 países de América Latina pertenecientes a cinco tipos de organizaciones: i) gobierno, ii) academia, iii) centros de pensamiento y de investigación iv) nacionales e v) internacionales.
- Se obtuvo respuesta de 93 expertos: 42% de organismos gubernamentales y 58% de la comunidad científica. Los expertos tienen conocimiento o experiencia en políticas o en resiliencia.
- Se evaluó el impacto percibido de los 11 tipos de política en i) el rescate y recuperación económica y ii) en resiliencia al clima de sistemas agroalimentarios, iii) los posibles trade-offs o sinergias entre rescate y recuperación económica y resiliencia climática, y iv) el riesgo que supone la recuperación económica para la resiliencia climática y las metas de mitigación.

