



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



Columbia Center  
on Sustainable Investment

A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL  
AND THE EARTH INSTITUTE, COLUMBIA UNIVERSITY

# Guía sobre incentivos para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios





# **Guía sobre incentivos para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

y

Centro Columbia sobre Inversión Sostenible

Roma, 2021

Cita requerida:

Bulman, A., Cordes, K.Y., Mehranvar, L., Merrill, E. y Fiedler, Y. 2021. *Guía sobre incentivos para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. Roma, FAO y Centro Columbia sobre Inversión Sostenible. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb3933es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o de la Universidad de Columbia, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO o la Universidad de Columbia los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o de la Universidad de Columbia.

ISBN 978-92-5-134575-7 [FAO]

© FAO, 2021



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>v</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>vi</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>viii</b>
<b>Visión de conjunto de la guía</b>	<b>1</b>
<b>Parte I – Inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios</b>	<b>2</b>
¿Qué es la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios?	2
¿Quiénes son las partes interesadas clave en materia de inversión agrícola responsable?	4
<i>Actores gubernamentales nacionales y subnacionales</i>	5
<i>Inversores en sistemas agrícolas y alimentarios</i>	10
<i>Miembros de la comunidad y sociedad civil</i>	16
<b>Parte II – Entender los incentivos a la inversión</b>	<b>18</b>
¿Qué son los incentivos a la inversión?	18
¿Cuáles son las fuentes legales y programáticas de los incentivos?	21
<i>Programas e iniciativas no institucionalizados</i>	21
<i>Políticas y leyes nacionales e internacionales</i>	21
<i>Contratos inversor-estado</i>	23
<b>Tipos comunes de incentivos a la inversión</b>	<b>23</b>
<i>Pensar en los contras y en los costes</i>	24
<i>Incentivos financieros</i>	25
<i>Incentivos de apoyo técnico y empresarial</i>	29
<i>Incentivos fiscales</i>	33
<i>Incentivos regulatorios</i>	38
<i>Otros incentivos</i>	40
<b>Parte III – Usar los incentivos para mejorar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios: consideraciones generales</b>	<b>42</b>
<b>La inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios es determinada principalmente por el entorno propicio</b>	<b>43</b>

<i>El papel de una legislación y una reglamentación sólidas para garantizar una inversión responsable</i>	45
<b>¿Cuándo tiene sentido usar incentivos a la inversión o cuándo se requiere un enfoque distinto?</b>	47
<i>Circunstancias en las que los incentivos pueden ayudar</i>	47
<i>Circunstancias en las que los incentivos no tienen sentido</i>	48
<b>Los incentivos deberían ser diseñados para apoyar las metas perseguidas por los Principios CSA-IRA</b>	50
<b>Reconsiderar y gestionar los incentivos orientados a los inversores extranjeros a gran escala</b>	51
<i>Riesgos de un foco excesivo en los inversores extranjeros a gran escala</i>	51
<i>Formas de asegurar que las inversiones extranjeras a gran escala sean responsables</i>	52
<i>La gobernanza y la coordinación regionales son importantes</i>	53
<b>Condicionar los incentivos puede ser esencial para promover prácticas responsables y sostenibles más allá de lo que exige la ley</b>	55
<b>Los incentivos pueden funcionar mejor como parte de un paquete</b>	56
<b>Parte IV – Planificar, diseñar, aplicar, monitorear y evaluar los incentivos para la inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios</b>	60
<b>Planificación de una intervención apropiada</b>	61
<b>Diseñar incentivos a la inversión</b>	68
<b>Aplicar incentivos a la inversión</b>	72
<b>Monitoreo, evaluación y aprendizaje de los incentivos a la inversión</b>	76
<i>Monitoreo y evaluación</i>	76
<i>Aplicación de lo aprendido</i>	78
<b>Conclusión</b>	80
<b>Glosario</b>	81
<b>Anexo I - Teoría del cambio</b>	84
<b>Anexo II - Diseño de incentivos fiscales</b>	90
<b>Anexo III - Monitoreo, evaluación y aprendizaje</b>	98

# Prólogo

Mientras escribimos este prólogo, el mundo se enfrenta a la peor crisis económica desde la Gran Depresión, ligada a la pandemia de la COVID-19. El número de personas extremadamente pobres y desnutridas ha aumentado drásticamente. Millones de trabajadores y pequeños empresarios han perdido sus puestos de trabajo y sus medios de vida, y las mujeres y los jóvenes se han visto especialmente afectados. Más allá de desencadenar una recesión, la COVID-19 ha puesto de manifiesto las profundas vulnerabilidades inherentes a nuestros sistemas económicos y alimentarios mundiales.

A medida que los países de todo el mundo planifican la recuperación tras la pandemia, tenemos la oportunidad de diseñar sistemas más equitativos e inclusivos. Esto requerirá esfuerzos concertados por parte de los actores públicos y privados que estén plenamente alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para fomentar un crecimiento inclusivo que sea ambiental y socialmente sostenible.

La inversión responsable en el sector agroalimentario tiene un gran potencial para apoyar la realización de los ODS. Dicha inversión puede ayudar a abordar algunos de los retos más acuciantes del mundo, como la consecución de una seguridad alimentaria sostenible, la protección y la regeneración de ecosistemas vitales, y la creación de oportunidades de trabajo decente y medios de vida para quienes más lo necesitan. Por lo tanto, los mecanismos que promueven la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios son fundamentales para abordar las vulnerabilidades e ineficiencias sistémicas que la COVID-19 ha puesto de manifiesto. Estos mecanismos incluyen incentivos específicos y bien diseñados para la inversión sostenible, con especial atención a los pequeños productores y a las pequeñas y medianas empresas.

Esta guía -una obra conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Centro Columbia sobre Inversión Sostenible- supone una importante contribución en este sentido. Ofrece a los responsables de la elaboración de políticas y al personal técnico de los gobiernos orientación sobre si pueden usarse incentivos a la inversión, y en caso afirmativo, cómo pueden ser empleados para potenciar una inversión que esté en consonancia con los ODS y los Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (Principios CSA-IRA).

La guía contiene marcos analíticos, recomendaciones y buenas prácticas que pueden inspirar nuevos enfoques de los incentivos a la inversión. Se basa en la amplia experiencia y conocimientos de ambas organizaciones sobre las tendencias, los impactos, los retos multidimensionales y las oportunidades de la inversión agrícola en las economías en desarrollo y emergentes.

Esperamos que esta guía sea de utilidad para los responsables de la elaboración de políticas y el personal técnico a la hora de promover y apoyar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, que es fundamental para lograr sistemas alimentarios y economías más inclusivas y sostenibles



Marcela Villarreal, PhD, Directora

División de Asociaciones y Colaboración con  
las Naciones Unidas  
Organización de las Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura



Lisa Sachs

Directora  
Centro Columbia sobre Inversión Sostenible



# Agradecimientos



La autoría de esta guía técnica corresponde a Anna Bulman, Kaitlin Y. Cordes y Ladan Mehranvar, con contribuciones de Ella Merrill y Yannick Fiedler. Esta guía es una publicación conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Centro Columbia sobre Inversión Sostenible.

El apoyo al proyecto proporcionado por Jesse Coleman y Lisa Sachs resultó indispensable. A los autores también les gustaría expresar su sincera gratitud a los siguientes colegas que proveyeron revisiones por pares de todas las partes de la guía: Emilie Beauchamp, David Bledsoe, Sarah Brewin, Lorenzo Cotula, Brooke Güven, Jana Herold, Lise Johnson, Jesper Karlsson, Nyaguthii Maina, Francesca Romano, Carin Smaller, Ben Stewart, Sam Szoke-Burke, Kenneth P. Thomas, Perrine Toledano y Margret Vidar.

Los autores están agradecidos a María Jimena Rojas Méndez, Jacob Shepherd y Abigail Edwards por su excelente ayuda de investigación.

La composición y el trabajo de diseño gráfico de Carolina Saiz son gratamente reconocidos.

Finalmente, la FAO y el CCSI desearían agradecer a Teresa Lamas Menéndez la coordinación del proceso editorial, de composición y formato.

La guía fue redactada originalmente en inglés.

# Resumen ejecutivo

El aumento de la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios -tanto del sector privado como del público- es fundamental para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, reducir la pobreza y adaptarse al cambio climático. Para generar beneficios sostenibles, esta inversión debe ser responsable.

¿Qué papel deben desempeñar los incentivos para fomentar dicha inversión? Esta guía técnica ayuda a responder a esa pregunta. En concreto, la guía ofrece orientaciones a los responsables de la formulación de políticas y al personal técnico de los gobiernos sobre cómo pueden utilizarse los incentivos a la inversión (y cómo no deben emplearse) para potenciar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

La guía ofrece una visión general de la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios; examina los tipos comunes de incentivos; ofrece consideraciones generales sobre cómo se pueden utilizar; y analiza cómo planificar, diseñar, supervisar y evaluar los incentivos de inversión para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

## Inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios

Los *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios* (Principios CSA-IRA) proporcionan un marco para entender la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Este tipo de inversión contribuye al desarrollo sostenible, mejora la seguridad alimentaria y la nutrición, y respeta los derechos humanos. La consecución de estos objetivos se apoya en la incorporación de los principios de inversión responsable a la legislación y al diseño de políticas por parte de los gobiernos. También depende de la incorporación de los principios de inversión responsable a las prácticas de los inversores. Tanto los gobiernos como los inversores deben incorporar un compromiso inclusivo y significativo de las múltiples partes interesadas a todas las etapas pertinentes.

Algunos de los Principios CSA-IRA reflejan la legislación internacional vinculante en materia de derechos humanos, mientras que otros encarnan objetivos de desarrollo más ambiciosos. Los incentivos no son, a menudo, la herramienta más adecuada para garantizar que las inversiones no den lugar a abusos de los derechos humanos. Por el contrario, algunos objetivos importantes de los Principios CSA-IRA se centran en lograr resultados que son críticos desde la perspectiva de la sostenibilidad y que, estando alineados con los requisitos del derecho internacional, van más allá. En estos casos, es más probable que los incentivos sean un mecanismo apropiado -como una herramienta entre muchas otras- para fomentar las inversiones que ayudan a avanzar en esos objetivos.

## Entender los incentivos a la inversión

Un **“incentivo a la inversión”** es una medida específica proporcionada por un gobierno a un inversor (incluidos los pequeños productores), o en su beneficio, para una inversión nueva o ampliada, con el objetivo de influir en el tamaño, la ubicación, el impacto, el comportamiento, el sector u otras características de dicha inversión.



Los incentivos a la inversión pueden clasificarse, a grandes rasgos, en cinco grupos:

- **Incentivos financieros:** ayudas económicas no fiscales.
- **Incentivos de apoyo técnico o empresarial:** pueden incluir servicios de facilitación, paquetes tecnológicos, investigación y desarrollo, y servicios de extensión.
- **Incentivos fiscales:** medidas basadas en impuestos.
- **Incentivos regulatorios:** excepciones a la normativa nacional o subnacional, o condiciones reglamentarias favorables, ofrecidas a los inversores.
- **Otros incentivos:** medidas que se clasifican como incentivos a efectos de esta guía, pero que no encajan en las categorías enumeradas anteriormente.

La guía examina los **tipos comunes de incentivos** utilizados en el contexto de los sistemas agrícolas y alimentarios que entran en esas categorías. Ofrece una orientación general sobre los incentivos que son ineficientes o que conllevan un riesgo excesivo de externalidades negativas (rojo), los que tienen el potencial de ser buenas o malas herramientas políticas dependiendo de cómo se utilicen (ámbar), y los que pueden tener más probabilidades de obtener resultados de inversión positivos si se emplean bien, aunque todavía con riesgos de externalidades negativas (verde).

Los tipos de incentivos examinados son:

Financieros	Apoyo técnico o empresarial	Fiscales	Regulatorios	Otros
Subvenciones / efectivo / subsidios a los insumos	Paquetes tecnológicos	Basados en los beneficios	Excepciones a las leyes y reglamentos nacionales	Contratación pública
Préstamos / crédito	Investigación y desarrollo, y servicios de extensión y apoyo específico	Tipos reducidos para los dividendos e intereses pagados en el extranjero	Protección especial de la tenencia de la tierra para los grandes inversores	Infraestructuras nuevas y específicas
Garantías de crédito	Servicios de facilitación: permisos de trabajo, inmigración, residencia, adquisición de licencias	Vacaciones fiscales		
Apoyo a los precios de mercado		Reducción de los tipos del impuesto de sociedades		
Apoyo a los ingresos		Basados en los costes		
Seguros en condiciones favorables		Exenciones del IVA y tipo cero		
		Créditos fiscales a la inversión		
		Aranceles cero o reducidos		
		Deducciones fiscales		
		Traslado de pérdidas		
		Bonificaciones a la inversión		
		Exenciones fiscales a la exportación		
		Amortización acelerada		

## Consideraciones sobre cómo pueden utilizarse los incentivos

La inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios viene determinada principalmente por un entorno propicio, no por los incentivos a la inversión. Los gobiernos que pretenden fomentar una inversión más responsable deben, en primer lugar, centrarse en mejorar el entorno que la posibilite. Además, los incentivos no son herramientas apropiadas para garantizar que la inversión no dé lugar a abusos de los derechos humanos o a daños medioambientales; para ello, los gobiernos deben asegurarse de que la legislación nacional impida tales resultados.

En algunas circunstancias, los incentivos a la inversión pueden ser apropiados y suponer el mecanismo más eficaz para superar un obstáculo concreto a la inversión que apoye las prioridades nacionales de desarrollo del gobierno. En estos casos, los incentivos pueden utilizarse como un instrumento político específico para abordar necesidades concretas, pero deben ser eficaces, valer su coste e, idealmente, no ofrecerse a inversores que habrían realizado la inversión incluso sin el incentivo.

Cuando los incentivos a la inversión son adecuados, las siguientes **recomendaciones** pueden orientar el enfoque de los responsables de la formulación de políticas y del personal técnico:

### Recomendaciones de proceso

- Buscar una fuerte coordinación entre las instituciones pertinentes sobre las cuestiones que influyen en las inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios, y garantizar que todas las instituciones relevantes estén incluidas, según sea necesario, en la planificación, el diseño y la ejecución de los incentivos.
- Crear oportunidades para que los miembros de la comunidad, la sociedad civil y otras partes interesadas compartan sus puntos de vista e influyan en la toma de decisiones sobre las inversiones, y la planificación y el diseño de los incentivos.
- Participar en los esfuerzos regionales para frenar el uso redundante de incentivos y combatir la “competencia a la baja”.

### Recomendaciones sustanciales

- A fin de utilizar los incentivos para potenciar la inversión responsable en consonancia con las prioridades nacionales de desarrollo y los Principios CSA-IRA, dar prioridad al desarrollo de incentivos a la inversión que se dirijan a los pequeños productores, especialmente a los jóvenes y a las mujeres, así como a las microempresas y a las pequeñas empresas en las fases anteriores y posteriores del proceso. Evitar poner un énfasis excesivo en el uso de incentivos para atraer la inversión extranjera directa (IED).
- Considerar la posibilidad de vincular los incentivos a condiciones medioambientales, sociales, sanitarias, de comportamiento o de otro tipo, para lograr los efectos deseados en relación con la inversión que se ajusten a las prioridades nacionales de desarrollo.

- Diseñar incentivos que reconozcan las diferentes dimensiones de la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, para no perseguir ciegamente una dimensión (por ejemplo, la seguridad alimentaria) a expensas de otra (por ejemplo, la biodiversidad).
- Considerar cómo se pueden empaquetar los incentivos (incluyendo la provisión de múltiples incentivos complementarios juntos, o junto con desincentivos) para apoyar mejor el uso efectivo de los incentivos por parte de los inversores a los que van dirigidos y la consecución de las metas del gobierno.

### Recomendaciones técnicas

- Reducir o eliminar la discrecionalidad para ofrecer incentivos a través de contratos y, cuando sea posible, integrar los incentivos en la legislación nacional o subnacional.
- Analizar los incentivos a la inversión propuestos, para detectar posibles infracciones del derecho mercantil internacional.

## Planificación, diseño, supervisión y evaluación de los incentivos a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios

Teniendo en cuenta las consideraciones y recomendaciones anteriores, esta guía ofrece información específica sobre **cómo planificar, diseñar, aplicar, supervisar y evaluar** los incentivos para la inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios.

### Planificación

Antes de diseñar cualquier incentivo específico a la inversión, una cuidadosa planificación puede ayudar a aclarar si los incentivos a la inversión son una intervención adecuada.

Un punto de partida para esta planificación es comprender las prioridades nacionales de desarrollo del gobierno y cómo se relacionan con sus objetivos a largo plazo en cuanto a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Con este conocimiento, los primeros pasos en la planificación de una intervención -que podría adoptar la forma de un incentivo- consisten en identificar las necesidades de los inversores en agricultura y sistemas alimentarios, los obstáculos a la inversión responsable en este ámbito, los problemas que el gobierno está tratando de abordar y lo que el gobierno espera conseguir con la intervención. Estos pasos permitirán a los responsables políticos y al personal técnico determinar si los incentivos son el mecanismo más adecuado y, en caso afirmativo, cómo diseñarlos eficazmente.

Para apoyar esta evaluación, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden realizar un análisis del contexto, articular un impacto deseado a largo plazo y, a continuación, utilizar una teoría del cambio para evaluar las posibles intervenciones, con el fin de determinar, en última instancia, si se debe utilizar un incentivo.

## Diseño

A la hora de diseñar un incentivo a la inversión, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden aspirar a:

- Garantizar que el incentivo tenga un objetivo claro que se ajuste a las prioridades nacionales de desarrollo.
- Decidir el nivel adecuado de selección de destino y utilizar criterios claros de elegibilidad.
- Minimizar la discrecionalidad en la concesión de incentivos.
- Seleccionar el momento adecuado: *ex ante* frente a *ex post*.
- Establecer un calendario claro: continuidad y duración.
- Comprender los costes y publicar el presupuesto de gastos.

## Aplicación

Dado que la fase de aplicación de los incentivos es extremadamente específica para cada contexto, esta guía se centra en tres elementos clave para el éxito de la implementación.

En primer lugar, debe haber una fuerte coordinación y colaboración interinstitucionales para apoyar una aplicación eficaz.

En segundo término, los gobiernos pueden apoyar el acceso a la información, que permite a los inversores tomar decisiones más informadas y ayuda a la supervisión pública del uso de los recursos públicos. Esto incluye comunicar claramente la información sobre los incentivos disponibles, así como divulgar la información sobre los incentivos ya concedidos (incluyendo sus costes y los detalles de cualquier incentivo específico negociado con los grandes inversores corporativos).

Y en tercera instancia, los gobiernos deben estar preparados para abordar las disputas o quejas planteadas por los inversores en relación con los incentivos a la inversión. Esto incluye tener un proceso claro y la asignación de funciones y responsabilidades para resolver las disputas y abordar las quejas.

## Monitoreo, evaluación y aprendizaje

Por último, el monitoreo y la evaluación de los incentivos son fundamentales para seguir y valorar su progreso e impacto. Los aprendizajes basados en estos esfuerzos pueden ayudar a evaluar si los incentivos deben ser retirados o ajustados a dos niveles:

- si debe retirarse un incentivo a un inversor que no cumple las condiciones requeridas;
- y si un incentivo está avanzando hacia la consecución de su objetivo, teniendo en cuenta las evaluaciones de su eficacia y sus costes, y, si no es así, si debe ajustarse o suspenderse.

Un monitoreo, evaluación y aprendizaje eficaces pueden marcar la diferencia entre los incentivos que funcionan para una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios y los que no.





# Visión de conjunto de la guía

Esta guía técnica pretende orientar a los responsables de la formulación de políticas y al personal técnico de los gobiernos sobre cómo pueden utilizarse los incentivos a la inversión (y cómo no deben emplearse) para potenciar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

La guía identifica los principales retos políticos asociados a los incentivos a la inversión y ofrece orientación sobre cómo diseñar, aplicar, supervisar y evaluar los incentivos a la inversión que están alineados con las prioridades nacionales de desarrollo, y que contribuyen a la realización de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Al centrarse en todo el ámbito de los inversores -nacionales y extranjeros, de pequeña, mediana y gran escala-, la guía ofrece una contribución particularmente única en relación con el uso de incentivos para la inversión responsable.

La guía cubre los siguientes aspectos:

- En la Parte I se explica qué es la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios y quiénes son las principales partes interesadas, como punto de partida para entender cómo pueden utilizarse los incentivos en este contexto.
- La Parte II ofrece una visión general de los incentivos a la inversión y analiza algunos de los tipos de incentivos más comunes.
- En la Parte III se ofrecen consideraciones generales sobre cómo pueden utilizarse los incentivos -y cómo no deben emplearse- para mejorar la calidad y la cantidad de las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios.
- La Parte IV analiza cómo planificar, diseñar, monitorear y evaluar los incentivos a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.
- Se incluyen anexos con orientaciones más específicas:
  - El Anexo I ofrece más detalles sobre las teorías del cambio y cómo pueden utilizarse para el seguimiento y la evaluación de los incentivos.
  - En el Anexo II se analizan los retos específicos de los incentivos fiscales, así como los principios que deben guiar el diseño de los mismos.
  - El Anexo III aporta orientación adicional sobre el monitoreo, la evaluación y el aprendizaje (MEL, por sus siglas en inglés) en el contexto de los incentivos.

# Parte I – Inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios

El sector agrícola ha sufrido y sufre una grave falta de inversión tanto del sector privado como del público. El aumento de la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios es fundamental para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, reducir la pobreza y adaptarse al cambio climático. Sin embargo, para generar beneficios sostenibles, es crucial garantizar no solo que se realicen más inversiones, sino que se realicen más inversiones *responsables*.

Más allá de la inversión pública esencial que realizan los gobiernos en el sector agrícola, estos también desempeñan un papel importante a la hora de facilitar y apoyar la inversión de los pequeños productores y otros inversores del sector privado en la agricultura y los sistemas alimentarios. Las intervenciones políticas estratégicas, como los incentivos de inversión específicos, pueden ayudar a dirigir a los inversores para que inviertan más y de forma responsable, con vistas a promover el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (**ODS**). Sin embargo, los incentivos pueden ser ineficaces, e incluso perjudiciales, si no se dan ciertas condiciones fundamentales. Estos fundamentos incluyen factores como instituciones fuertes, infraestructuras fiables y leyes que protejan los derechos humanos y el medio ambiente.

Esta guía analiza las circunstancias en las que se pueden utilizar diferentes tipos de incentivos a la inversión para ayudar a estimular inversiones privadas que sean responsables y estén alineadas con las prioridades nacionales de desarrollo.

## ¿Qué es la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios?

**Inversión** es el compromiso de capital (ya sea financiero, físico, intelectual o de otro tipo) en algo con la expectativa de acumular ingresos o beneficios adicionales en el futuro.

Esta guía se centra en las inversiones realizadas por la amplia gama de individuos y empresas del sector privado que invierten en agricultura (incluida la ganadería y el pastoreo), pesca y acuicultura, y silvicultura, abarcando tanto inversiones en agricultura primaria como en actividades previas o derivadas. Los inversores son tanto nacionales como extranjeros, y van desde los pequeños productores y las microempresas, hasta los grandes inversores corporativos<sup>1</sup>.

El consenso mundial sobre lo que constituye una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios puede encontrarse en los *Principios para la inversión responsable en la*

---

<sup>1</sup> A efectos de esta guía, las instituciones financieras quedan excluidas del ámbito de lo que se considera un “inversor”.

agricultura y los sistemas alimentarios (**Principios CSA-IRA**), que se basan en otras orientaciones importantes, como las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia*, y las incorporan<sup>2</sup>. De acuerdo con los Principios CSA-IRA, la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios contribuye al desarrollo sostenible, mejora la seguridad alimentaria y la nutrición, y respeta los derechos humanos. La consecución de estos objetivos se apoya en la incorporación de los principios de inversión responsable en la legislación y el diseño de políticas por parte de los gobiernos. También depende de la asunción de los principios de inversión responsable en las prácticas de los inversores. Tanto los gobiernos como los inversores deben incorporar un compromiso inclusivo y significativo de las múltiples partes interesadas en todas las etapas pertinentes.

Los Principios CSA-IRA son 10 principios y establecen las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas para lograr inversiones responsables y acordes con ellos. De acuerdo con los principios, la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios consigue lo siguiente:

- Contribuir a la seguridad alimentaria y la nutrición (Principio 1).
- Contribuir al desarrollo económico sostenible e inclusivo y a la erradicación de la pobreza (Principio 2).
- Fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (Principio 3).
- Potenciar la participación y el empoderamiento de los jóvenes (Principio 4).
- Respetar la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, y el acceso al agua (Principio 5).
- Conservar y ordenar de forma sostenible los recursos naturales, aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de catástrofes (Principio 6).
- Respetar el patrimonio cultural y los conocimientos tradicionales, y respaldar la diversidad y la innovación (Principio 7).
- Promover sistemas agrícolas y alimentarios inocuos y saludables (Principio 8).
- Incorporar estructuras de gobernanza, procesos y mecanismos de reclamación inclusivos y transparentes (Principio 9).
- Evaluar y abordar las repercusiones, y promover la rendición de cuentas (Principio 10).

Estos 10 principios pueden guiar a los gobiernos en su enfoque de la inversión en agricultura y sistemas alimentarios, y dicho enfoque debería incorporarse a las estrategias y prioridades nacionales de desarrollo de los países.

Los Principios CSA-IRA, que se elaboraron y negociaron mediante un proceso inclusivo de múltiples partes interesadas, adoptan la forma de un instrumento internacional voluntario

---

<sup>2</sup> *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (VGGT, por sus siglas en inglés) (FAO, 2012b).

que no crea, por sí mismo, obligaciones legales. Algunos de los Principios CSA-IRA reflejan la legislación internacional vinculante en materia de derechos humanos<sup>3</sup>, mientras que otros encarnan objetivos de desarrollo más ambiciosos. Los aspectos relevantes de la legislación internacional sobre derechos humanos incluyen el derecho a la alimentación, el derecho a interponer recurso y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). La legislación en materia de derechos humanos crea obligaciones legales vinculantes para los gobiernos, que deben respetar dichos derechos; protegerlos de su violación por parte de terceros, como los inversores; y cumplirlos adoptando medidas para su progresiva realización. A la luz de estas obligaciones, los incentivos no suelen ser la herramienta más adecuada para garantizar que las inversiones no den lugar a violaciones de los derechos humanos.

En cambio, algunos objetivos importantes en los Principios CSA-IRA se centran en la consecución de resultados que son fundamentales desde el punto de vista de la sostenibilidad, y que están en consonancia con lo que exige el derecho internacional, pero van más allá de ello. Aquí se incluye, por ejemplo, el empoderamiento de los jóvenes, los servicios de los ecosistemas y los enfoques empresariales inclusivos. En estos casos, es más probable que los incentivos sean un mecanismo apropiado -como una herramienta entre muchas otras- para fomentar las inversiones que contribuyen a promover esos objetivos. El modo en que los incentivos pueden hacerlo se analiza con más detalle en las Partes III y IV.

## ¿Quiénes son las partes interesadas clave en materia de inversión agrícola responsable?

Hay tres grupos principales de partes interesadas que desempeñan un papel fundamental respecto a las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios<sup>4</sup>:

- 1. Actores gubernamentales nacionales y subnacionales:** por ejemplo, personal ministerial elegido o designado políticamente; personal técnico ministerial; miembros elegidos de los órganos legislativos, así como personal técnico y de las comisiones legislativas; funcionarios y personal técnico locales<sup>5</sup>.
- 2. Inversores:** por ejemplo, nacionales y extranjeros; a pequeña, mediana y gran escala; agricultores y empresas<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Del mismo modo, algunos aspectos de los Principios CSA-IRA también se alinean con, o incluso incorporan, salvaguardias clave que se encuentran en otros instrumentos internacionales que podrían tener el estatus de derecho indicativo, como los recogidos en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (VGGT, por sus siglas en inglés) (FAO, 2012b) y los *Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos* (2011).

<sup>4</sup> Otras partes interesadas son los donantes, que apoyan los programas de incentivos y otros programas gubernamentales centrados en la inversión en sistemas agrícolas y alimentarios, así como los gobiernos de los países de origen, que incentivan a sus inversores en el extranjero de diversas maneras. Aunque ambos pueden desempeñar un papel fundamental en la configuración de la inversión en sistemas agrícolas y alimentarios, incluso mediante el uso de incentivos, sus funciones quedan fuera del ámbito de esta guía.

<sup>5</sup> A efectos de esta guía, también se considera que algunas instituciones financieras públicas entran en el ámbito del "gobierno". Para un ejemplo, véase el siguiente estudio de caso sobre el sistema de distribución de riesgos basado en incentivos para los préstamos agrícolas de Nigeria.

<sup>6</sup> Aunque las instituciones financieras privadas también son inversores en la agricultura y los sistemas alimentarios, no entran en el ámbito de esta guía.

### 3. Los miembros de la comunidad afectados por las inversiones y la sociedad civil.

Estos grupos pueden participar y/o verse afectados por las decisiones y resultados de las inversiones. Cada grupo tiene también diferentes intereses y necesidades relacionados con la inversión. Estas diferencias pueden ser más agudas a nivel de subgrupos e individuos. Un enfoque participativo de las inversiones y su gobernanza -incluyendo el diseño y el uso de incentivos- puede ayudar a equilibrar las diferentes necesidades e idealmente conducir a resultados que beneficien a todas las partes interesadas clave.

#### *Actores gubernamentales nacionales y subnacionales*

---

#### **¿Quién tiene un papel general frente a la inversión agrícola responsable?**

La promoción, facilitación y regulación de la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios implican a una amplia gama de autoridades gubernamentales, desde el nivel nacional hasta el local. Aunque cada país tiene su propio enfoque específico de la inversión en los sistemas agrícolas y alimentarios, y de la elaboración de políticas agrícolas en general, es habitual que diversos ministerios u organismos a nivel nacional, así como entidades subnacionales, tengan un papel a la hora de contribuir a la política pertinente, en la aplicación de los procesos de aprobación de las inversiones, y/o en influir de otro modo en la toma de decisiones sobre inversiones en este contexto.

A **nivel nacional**, por ejemplo, las cuestiones que influyen en las inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios pueden ser cubiertas por varios ministerios y organismos gubernamentales. El siguiente recuadro ofrece ejemplos generalizados de las posibles funciones y responsabilidades de las autoridades gubernamentales; aunque los detalles dependerán de la jurisdicción, el recuadro da una idea de cómo pueden repartirse los temas interrelacionados entre los distintos ministerios u organismos:<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Adaptado de FAO, 2015b.

**Cuadro 1 – Materias relevantes para la gobernanza de la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios**

<b>Autoridad gubernamental</b>	Identificación de cultivos y regiones prioritarios para la inversión	Cartografía y valoración del uso del suelo	Establecimiento de criterios para una consulta significativa en los procesos de inversión	Supervisión de la aplicación de los criterios para una consulta significativa	<b>Diseño y concesión de incentivos</b>	Negociación de contratos de inversión con inversores extranjeros	Firma/aprobación de los contratos generales de inversión	Realización de inspecciones sobre el cumplimiento de la legislación laboral en los proyectos	Revisión de las políticas nacionales de inversión y de los tratados de inversión	Promoción de la coherencia entre las obligaciones nacionales e internacionales
Jefe/a de Estado	*						*		*	*
Ministerio de Agricultura, y/o Bosques y Seguridad Alimentaria	*	*		*	*	*	*	*	*	
Ministerio de Tierras		*		*		*	*			
Ministerio de Medio Ambiente / Agencia de Protección del Medio Ambiente				*		*	*		*	
Ministerio de Recursos Hídricos						*	*			
Ministerio de Comercio e Inversión					*	*	*		*	
Ministerio de Hacienda					*	*	*		*	
Ministerio de Desarrollo Rural	*			*	*				*	
Ministerio de Justicia			*	*		*	*	*	*	*
Ministerio de Sanidad										
Instituciones de Derechos Humanos			*	*				*	*	
Agencia de Promoción de la Inversión (véase Recuadro 1)				*		*			*	
Ministerio de la Juventud (o Agencias de Empleo Juvenil)					*					
Ministerio de Género					*					

**Leyenda**

- Las celdas sombreadas en azul marcadas con \* indican las áreas en las que el ministerio o la agencia correspondiente puede tener un papel en el marco de la práctica dominante (sin decir nada sobre la naturaleza o la adecuación del papel).
- Las celdas sombreadas en naranja indican los casos en los que un ministerio podría participar de forma útil, pero que probablemente no lo haga en el marco de la práctica habitual.

Este cuadro ha sido adaptada del cuadro de FAO (2015b), p. 27.



Aunque el cuadro anterior es solo una aproximación, muestra cómo las decisiones que deberían estar relacionadas con las estrategias y los objetivos fundamentales del gobierno suelen estar repartidas entre diferentes ministerios, a menudo con una coordinación mínima entre ellos. Este enfoque aislado de la toma de decisiones puede socavar los objetivos nacionales o la capacidad de un gobierno para avanzar en la inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios.

Además, en el contexto de los incentivos a la inversión, la falta de coordinación entre los ministerios puede dar lugar a incentivos superpuestos o incoherentes que incluso pueden funcionar con fines opuestos (FMI et al., 2015).



*Recomendación: buscar una fuerte coordinación entre las instituciones pertinentes sobre las cuestiones que influyen en las inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios, y garantizar que dichas instituciones estén incluidas, según sea necesario, en el diseño y la aplicación de los incentivos.*

---

## RECUADRO 1: EL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN

Las agencias de promoción de la inversión (**API**) suelen ser organismos públicos autónomos o agencias gubernamentales que trabajan al amparo de un ministerio específico y que se centran principalmente en atraer la inversión extranjera directa (**IED**) hacia un país o una región subnacional (CNUCYD, 2001; OCDE, 2018a). Este foco en la atracción de IED puede plantear riesgos: la investigación ha demostrado, por ejemplo, que el aumento de los flujos de IED puede, simplemente, desplazar la inversión local, en lugar de aumentar la inversión total (Klemm y Van Parys, 2012). Algunas API -junto con las agencias de desarrollo económico- pueden centrarse también en la promoción o atracción de inversiones nacionales, y/o en otros mandatos relacionados, como el fomento de la innovación o la promoción de las exportaciones.

En los países que pretenden aumentar la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, las IPA pueden centrarse explícitamente en la promoción de este tipo de inversiones, a través, por ejemplo, de un departamento específico en la agencia. También puede haber agencias específicas de promoción de la inversión agrícola vinculadas a los ministerios de agricultura nacionales o subnacionales, con mandatos que incluyan la atracción de inversores internos y el apoyo a los inversores nacionales.

Las API suelen tener cuatro funciones principales: “la incidencia política dentro del gobierno para buscar las aprobaciones necesarias o instar a la eliminación de los obstáculos a la inversión; la creación de imagen para promover el país como destino de la inversión; la prestación de servicios a los inversores o la facilitación para ayudar a resolver los problemas a los que se enfrentan los inversores existentes o potenciales; y la focalización o generación de inversiones mediante la búsqueda activa de inversores sobre la base de los planes nacionales de desarrollo u otros criterios” (OCDE, 2001).

El carácter de “ventanilla única” de las API puede actuar como factor estimulante de la inversión, pero solo en cuanto complemento de “factores críticos como la calidad del clima de inversión y el tamaño del mercado del país.” De hecho, es plausible que “en países donde el clima de inversión es pobre, la promoción puede ser incluso contraproducente” (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016).

Si bien las API se consideran a veces un incentivo a la inversión en sí mismas, a efectos de esta guía son contempladas simplemente como un conducto.

---

### Objetivos de los gobiernos en inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios

La mayoría de los gobiernos tienen estrategias y prioridades nacionales de desarrollo que pueden influir en su enfoque de la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, que a su vez deberían estar alineadas con los Principios CSA-IRA. Por ejemplo, un gobierno que ha priorizado el empoderamiento de los jóvenes, la reducción de la pobreza y la adaptación al cambio climático puede centrarse en cómo puede la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios apoyar esos resultados. Articular los múltiples objetivos del gobierno en materia de inversión responsable es un paso esencial a la hora de considerar la posibilidad de ofrecer incentivos a la inversión, ya que ello permite a los responsables de la elaboración de políticas y al personal técnico seleccionar el mejor tipo de incentivo, u otra palanca política si se prefiriese, para lograr ese objetivo.

En el caso de la inversión extranjera, los gobiernos suelen esperar que las inversiones contribuyan a avanzar en los objetivos macroeconómicos, como el aumento de los ingresos, la creación de empleo, la transferencia de tecnología o los vínculos que apoyan un mayor crecimiento económico. Si bien estos objetivos a veces se logran, no están garantizados. Los gobiernos y sus ciudadanos pueden sentirse decepcionados al darse cuenta, por ejemplo, de que puede producirse una pérdida neta de medios de vida si los pequeños propietarios son desplazados de las tierras que sustentan la inversión (Cordes *et al.*, 2016), que las empresas extranjeras pueden utilizar prácticas de transferencia de beneficios que drenan los ingresos previstos (Bolwijn *et al.*, 2018; Jansky y Palansky, 2019), que los conocimientos y la tecnología extranjeros no logran calar en las empresas nacionales (Lipse y Sjöholm, 2004), o que las ganancias no se materializan del todo debido a la falta de rentabilidad del proyecto (De Groot y Pérez Ludeña, 2014).

Cuando se trata de la inversión nacional en la agricultura y los sistemas alimentarios, los gobiernos suelen centrarse en el gran porcentaje de ciudadanos cuyos medios de vida depende de la agricultura, en la necesidad de reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria en las zonas rurales, y en el potencial de la agricultura y la agroindustria a pequeña escala para proporcionar empleo, incluso para los jóvenes o las mujeres. Así, los gobiernos pueden esperar que las oportunidades de aumentar la inversión en la agricultura y la agroindustria puedan ofrecer formas de mejorar los medios de vida y el bienestar rurales.

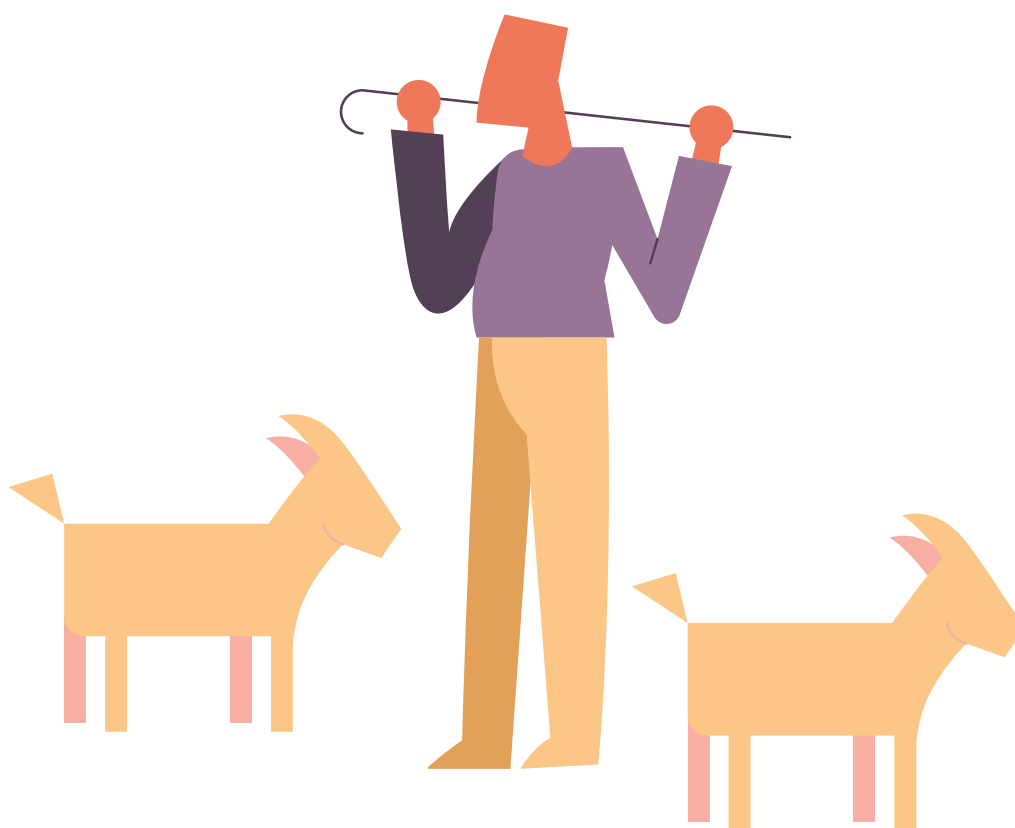


Además de estos objetivos principales, los gobiernos suelen tener múltiples metas adicionales para la inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios. Los objetivos más comunes se refieren a cuestiones como:

- apoyar la mejora de los resultados sanitarios, entre otras cosas, mejorando la seguridad alimentaria en los hogares y a nivel nacional;
- lograr la autosuficiencia alimentaria;
- mejorar el impacto medioambiental, desde la reducción de los impactos ambientales negativos de la agricultura, hasta la integración de prácticas regenerativas que mejoren la salud del suelo y del ecosistema de las tierras de cultivo existentes;
- aumentar la transformación local y el valor añadido.



*Recomendación: asegurarse de que los objetivos de las inversiones en los sistemas agrícolas y alimentarios se basan en las estrategias nacionales de desarrollo y están en consonancia con los Principios CSA-IRA.*



## Inversores en sistemas agrícolas y alimentarios

---

### ¿Quién invierte en la agricultura y los sistemas alimentarios?

La inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios puede proceder del sector público, del sector privado, de donantes internacionales, de organizaciones comunitarias o de organizaciones no gubernamentales. Puede ser nacional o extranjera. Puede implicar a inversores que sean pequeños productores individuales o micro/pequeñas empresas, medianos productores o empresas, y grandes corporaciones o grupos empresariales. Por ejemplo, las inversiones en tierras agrícolas pueden abarcar desde pequeñas parcelas de menos de 0,5 hectáreas hasta extensiones de tierra de cientos de miles de hectáreas.

Las investigaciones que analizan las inversiones relativas realizadas por los diferentes tipos de inversores agrícolas primarios han concluido que “los agricultores son, con diferencia, los mayores inversores en agricultura” (Lowder *et al.*, 2012). Los datos tomados en 2012 de 76 países de ingresos bajos y medios mostraron que las inversiones de los agricultores en las explotaciones agrícolas eran más de tres veces mayores que todas las demás fuentes de inversión combinadas. En concreto, en los países analizados, los agricultores privados nacionales eran responsables del 77,5% de todas las inversiones agrícolas; los gobiernos, del 19,5% (incluida la inversión en I+D); la IED representaba el 1,5%; y la ayuda al desarrollo en el extranjero, apenas el 1,5%<sup>8</sup>. Aunque es posible que las proporciones relativas hayan cambiado desde que se realizó esa investigación, los datos recientes indican una tendencia general a la baja de la IED en la agricultura en los últimos cinco años, junto con un probable impacto excesivo de la COVID-19 en las cifras de IED (CNUCYD, 2020). Es importante destacar que los pequeños productores, tanto agricultores como procesadores postcosecha, representan una parte importante de los alimentos que se consumen en el mundo, hasta el 80% en Asia y África subsahariana (Nwanze, 2011).

Esta guía se centra en los inversores privados en la agricultura y los sistemas alimentarios, que pueden desglosarse aproximadamente en los siguientes grupos:

- **Productores nacionales a pequeña escala y micro y pequeñas empresas** (incluyendo, por ejemplo, agricultores, pescadores y pequeños procesadores postcosecha).
- **Productores y empresas nacionales de mediana o gran escala.**
- **Empresas extranjeras de gran envergadura** (a menudo en forma de sociedad de capital).

Dada la amplitud del tema, esta guía no define quién es un inversor de pequeña, mediana o gran escala (en términos de valor monetario de la inversión o tamaño de la propiedad), sino que se limita a señalar que existen diferencias sustanciales entre cada grupo que deben ser reconocidas en el contexto de la elaboración de políticas.

---

<sup>8</sup> Datos analizados y porcentajes atribuidos por los autores de la guía de Lowder *et al.* (2012).



En particular, incluso dentro de esos tres grupos generales, los inversores pueden ser muy diferentes. Esto tiene importantes implicaciones para el diseño de políticas. Por ejemplo, existen importantes distinciones dentro del grupo de **inversores de mediana escala**, que a menudo se pasan por alto<sup>9</sup>. También hay diferencias importantes con respecto a los **“pequeños propietarios”**, un término que se utiliza con frecuencia para referirse a una gama diversa de pequeños productores. A efectos de las políticas, los pequeños agricultores deberían dividirse en subgrupos más diferenciados, que van desde los productores relativamente mejor situados que pueden acceder más fácilmente a los mercados formales, al capital y a la infraestructura, en un extremo de la gama, hasta los hogares agrícolas a pequeña escala que están cerca de la falta de tierras, que suelen ser los más marginados y los que menos pueden beneficiarse de los programas gubernamentales, en el otro extremo del rango (Vorley *et al.*, 2012).

Los intereses y necesidades de los pequeños y medianos productores también están condicionados por otros factores, como el género (**recuadro 2**) y la edad (**recuadro 3**).

---

## RECUADRO 2: MUJERES E INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

Las mujeres desempeñan un papel de vital importancia en la producción de alimentos y son fundamentales para lograr la seguridad alimentaria. Las mujeres representan alrededor del 43% de la mano de obra agrícola en los países de ingresos bajos y medios (FAO, 2011). Por lo general, son responsables de los cultivos alimentarios (para el hogar y la venta del excedente), mientras que los hombres son responsables de los cultivos comerciales (Villamor *et al.*, 2014). Por ello, las mujeres rara vez se benefician de que la tierra pase de los cultivos alimentarios a los comerciales.

A pesar de su importancia en los sistemas alimentarios, las mujeres se enfrentan a menudo a la exclusión y la discriminación dentro de estos, lo que las deja con menos acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos, ingresos más bajos que los hombres y menos oportunidades de participar en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Estos factores hacen que las mujeres sean más vulnerables a los riesgos de las inversiones, que tengan menos oportunidades de beneficiarse de estas o de los incentivos a la inversión, y que tengan más probabilidades de verse perjudicadas por las intervenciones que mejoran el entorno propicio para la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios.

Los responsables de la elaboración de políticas y el personal técnico que diseñan los incentivos para las inversiones responsables en la agricultura y los sistemas alimentarios deberían:

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, uno de los escasos trabajos que se centran en los inversores agrícolas de mediana escala reveló en un estudio sobre los cambios recientes en la distribución del tamaño de las explotaciones en Ghana, Kenia, Tanzania y Zambia que había dos tipos principales de agricultores de mediana escala: (1) los pequeños agricultores rurales que se han expandido (la minoría) y (2) los inversores que han adquirido sus tierras a las autoridades tradicionales (la mayoría). Se descubrió que ambos grupos eran predominantemente hombres y que el segundo grupo era mayoritariamente de mediana edad y de base urbana, con trabajos primarios no agrícolas (sobre todo en la administración pública); y una subsección más pequeña de ese grupo eran hombres rurales de elite que adquirieron grandes propiedades de tierra al principio de su carrera (Jayne *et al.*, 2016).

- Comprender que las mujeres se enfrentan a barreras específicas a la inversión y que también corren un mayor riesgo de verse perjudicadas por otras inversiones.
- Intentar diseñar los incentivos evitando consecuencias negativas no deseadas para las mujeres.
- Hacer que las mujeres ocupen un lugar central en los procesos de diseño de incentivos y en su contenido para superar estas barreras y abordar estos riesgos.

### Obstáculos a la inversión propia y aumento de los riesgos ante la ajena

Las mujeres se enfrentan a obstáculos específicos a la inversión. En todo el mundo, la productividad de las mujeres agricultoras es entre un 20% y un 30% inferior a la de los hombres, no porque sean menos capaces, sino porque se enfrentan a barreras específicas de género. Estos incluyen un acceso desigual a los recursos productivos, a los mercados y a los servicios, así como responsabilidades domésticas adicionales debido a las dinámicas tradicionales de género (FAO, 2011). Estos impedimentos se agravan y crean círculos viciosos. Por ejemplo, los obstáculos a la capacidad de las mujeres para comprar, vender y heredar tierras pueden obligarlas a cosechar de forma menos rentable las tierras comunales, o hacer que se le niegue el acceso al crédito.<sup>10</sup>

Las mujeres también corren un mayor riesgo de verse perjudicadas por las inversiones de otros. En comparación con los hombres, el acceso más precario de las mujeres a la tierra y a los recursos productivos, y su exclusión más frecuente de los procesos de toma de decisiones, las sitúa en un mayor riesgo de verse afectadas negativamente por las inversiones agrícolas a gran escala. En cambio, cuanto más fuertes y seguros sean los derechos de la mujer sobre la tierra que utiliza, más probabilidades tendrá de beneficiarse de las inversiones.

### Los riesgos de género de los incentivos “exitosos”

Las intervenciones -ya sean incentivos, mejoras del entorno propicio u otras medidas políticas- que pretenden aumentar la productividad y la rentabilidad agrícolas corren el riesgo de perjudicar inadvertidamente a las mujeres si no se tiene cuidado de mitigar tales riesgos. Esto se debe a que cuando las intervenciones hacen que la agricultura sea más rentable y, por lo tanto, tenga más probabilidades de producir dinero en efectivo a nivel familiar, las mujeres suelen perder el control de los activos de la tierra (en favor de los hombres) que antes habían podido utilizar con enfoques menos rentables/productivos. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se mejoran las infraestructuras rurales, cuando se ofrecen nuevos servicios de extensión y cuando se presta apoyo para cambiar a cultivos más rentables. Estos riesgos deben considerarse y abordarse específicamente al diseñar cualquier incentivo dirigido a los pequeños productores.

---

<sup>10</sup> Véase el estudio de caso Senegal, Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires, p. 34.

### Participación de las mujeres en el diseño de los incentivos

A la hora de planificar una intervención que pueda adoptar la forma de un incentivo a la inversión, los responsables de la elaboración de políticas y el personal técnico deben encontrar la manera de que la aportación de las mujeres sea fundamental en el proceso de planificación, incluso en lo que respecta a la forma y el contenido de la intervención.

En cuanto a la forma y el contenido, algunos objetivos -como la eliminación de la discriminación en la educación y la garantía de los derechos de las mujeres sobre la tierra- pueden abordarse mejor mediante cambios legales y reglamentarios, o a través de otros mecanismos que no sean incentivos. Otros objetivos, como la mejora del acceso a los servicios de extensión y financieros, pueden ser perfectamente una meta adecuada para un incentivo.

En la medida en que se considere que un incentivo es una intervención adecuada, la fase de diseño del mismo debe incluir procesos participativos que incluyan a las mujeres que son las beneficiarias previstas. La participación de las mujeres puede ayudar a identificar los riesgos de género que podrían surgir de un potencial incentivo, y las formas de mitigar esos riesgos. Además, la participación de las mujeres puede ayudar a identificar las oportunidades de utilizar los incentivos de forma más proactiva para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan en la agricultura y los sistemas alimentarios.

---

### RECUADRO 3: JÓVENES E INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS<sup>11</sup>

#### El valor de los jóvenes en la agricultura y los sistemas alimentarios

Los sistemas de producción agrícola deben producir más con menos y las cadenas de suministro deben ser más resilientes a las crisis sistémicas, como la crisis de mercado inducida por la COVID-19. Demasiados pequeños agricultores y procesadores siguen operando a niveles de subsistencia o cuasi subsistencia, y muchos más se enfrentan a ingresos más bajos debido a las cambiantes situaciones del mercado. Los **jóvenes** pueden ser agentes de cambio en la transformación de los sistemas alimentarios y en la mejora del valor añadido, apoyando así la seguridad alimentaria. Aprovechando su potencial innovador, utilizando nuevas tecnologías y técnicas, y aprovechando las nuevas oportunidades de las cadenas de valor emergentes, los **jóvenes agroempresarios** podrían crear empresas prósperas y mejorar el valor añadido de la producción agrícola.

En algunos países, atraer y retener a los jóvenes en la agricultura puede ser la clave para reducir el desempleo y la migración de emergencia. Los jóvenes tienen tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos, y las tasas de desempleo se estancan

---

<sup>11</sup> Este recuadro está adaptado de Fiedler (2020).

obstinadamente en torno al 14% a nivel mundial y alcanzan hasta el 30% en el norte de África (OIT, 2020). Además, los jóvenes son más propensos a tener empleos precarios e informales y a sufrir condiciones de explotación laboral (ONU, 2013). El creciente desempleo y subempleo alimentan, a su vez, la migración rural-urbana e internacional, ya que muchos jóvenes rurales abandonan sus hogares en busca de un futuro mejor. Datos recientes sugieren que el 32% de los migrantes internacionales son menores de 30 años (ONU, 2015). Dado que el sector urbano solo tiene una capacidad limitada para absorber a los jóvenes rurales que emigran a las ciudades en muchos de los países y regiones de nivel bajo y medio, el fomento del autoempleo en las cadenas de valor agrícolas, tanto en las actividades de producción como en las posteriores a la cosecha, sigue siendo la estrategia de fomento del empleo más realista de la que disponen los gobiernos, al menos a corto plazo.

### Barreras a la inversión

Sin embargo, como concluye una publicación conjunta de la FAO, CTA y FIDA, “muy pocos jóvenes ven un futuro en la agricultura” (FAO et al., 2014). Como resultado, los sistemas alimentarios actuales se ven sometidos a una importante presión por la “**brecha generacional**” agrícola: el envejecimiento de la mano de obra en las explotaciones y el no rejuvenecimiento de todo un sector. Según un estudio reciente, la edad media de un agricultor africano es de unos 60 años (FAO, 2014b; Rapsomanikis, 2015). Los jóvenes se enfrentan a importantes **obstáculos** que les desaniman o impiden dedicarse a la agricultura y la agroindustria. En muchos casos, las deficiencias del mercado (analizadas en la Parte III) son impedimentos clave. En particular, los siguientes se encuentran entre los “desincentivos” más frecuentemente identificados para que los jóvenes inviertan en la agricultura (Fiedler, 2020; FAO et al., 2014):

- Acceso limitado a conocimiento.
- Falta de servicios financieros.
- Tenencia insegura de la tierra.
- Falta de acceso a los mercados.

Otros desincentivos son los bajos precios/márgenes y el alto riesgo debido a las fluctuaciones de los precios, así como los aspectos culturales por los que la agricultura no es una ocupación prestigiosa o atractiva. Estos retos son interdependientes, ya que los mercados de capitales imperfectos impiden la adquisición de factores de producción. A la inversa, los jóvenes que se quedan en la agricultura necesitan un apoyo urgente para invertir en tecnologías y técnicas que les permitan producir “más con menos”, es decir, aumentar la productividad de forma sostenible.



## Participación de los jóvenes en el diseño de los incentivos

La mejor manera de que los funcionarios públicos comprendan las barreras específicas a las que se enfrentan los jóvenes empresarios agrarios a la hora de invertir en la agricultura y los sistemas alimentarios, y de desarrollar incentivos que superen eficazmente estos obstáculos, es la participación de los jóvenes en la planificación y el diseño de las políticas. Los detalles sobre cómo y los ejemplos de participación se analizan con más detalle en la Parte IV.

---

La variación entre los grupos y subgrupos de inversores se traduce en diferencias significativas en los objetivos y necesidades de los inversores en la agricultura y los sistemas alimentarios, así como en sus enfoques para la toma de decisiones de inversión. Aunque todos los tipos de inversores tienen un papel que desempeñar en la promoción de la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, sus contribuciones específicas y su reacción a los incentivos y otras medidas políticas pueden diferir drásticamente.



*Recomendación: intentar diseñar una política que sea sensible a las diferencias significativas que existen dentro de los grupos de inversores, en función de factores como el tamaño, el valor, la función/actividades y la ubicación. El género y la edad requieren especial atención y sensibilidad en el diseño.*

## ¿Qué pretenden conseguir los inversores a través de la inversión?

A pesar de las grandes diferencias en la naturaleza del inversor, la mayoría de los inversores quiere, en el fondo, ver el **mejor rendimiento posible de su inversión**. Este es el caso de la gran empresa que debe un margen de beneficios a sus accionistas; de la mediana empresa agroalimentaria nacional que busca prosperar; del joven agroempresario que quiere obtener unos ingresos viables de la tierra de la familia; y de la jornalera sin tierra que quiere una remuneración decente por el tiempo que dedica a la parcela que trabaja. Las empresas de mayor envergadura y los inversores extranjeros también podrían querer, en particular, conseguir acceso a la tierra para alimentar los mercados nacionales, la oportunidad de vender productos de bajo coste en mercados de alto valor (de nuevo, maximizando los márgenes de beneficio) y buenas relaciones a largo plazo con la comunidad y el gobierno que puedan ayudar con la marca y la percepción pública (Smaller, 2014; Syed y Miyazako, 2013). Algunos inversores también pueden preocuparse por el estado del **medio ambiente** o por las **relaciones comunitarias y sociales**. Para algunos productores a pequeña escala, incluidos muchos pueblos indígenas, su relación con la tierra va mucho más allá, y sus modos de producción son parte integrante de su **cultura y modo de vida**.

## Miembros de la comunidad y sociedad civil

---

Dependiendo de la naturaleza de la inversión, un amplio abanico de personas puede verse afectado y convertirse en partes interesadas en una determinada decisión de inversión. El tamaño y la ubicación del terreno que sustenta la inversión, así como otros factores, cual el impacto medioambiental, suelen influir en el número de personas que entran en esa categoría. Por ejemplo, si una inversión va a afectar a un curso de agua, es probable que las personas situadas aguas abajo se vean afectadas y, por tanto, tengan interés en decidir si la inversión debería seguir adelante y en qué condiciones.

Los individuos que pueden verse afectados por las inversiones de otros en la agricultura y los sistemas alimentarios son a menudo los propios productores a pequeña escala. En estos casos, estas personas desempeñan múltiples funciones, por ejemplo, como inversores y como miembros de la comunidad o usuarios locales de la tierra afectados por la inversión de otra persona o entidad.

En términos generales, las partes interesadas que tienen más probabilidades de verse afectadas por las inversiones en los sistemas agrícolas y alimentarios pueden agruparse en las siguientes categorías (que a menudo se solapan):

- Las personas que utilizan o dependen de la tierra o las aguas donde se va a realizar una inversión (ya sean propietarios formales o titulares legítimos de derechos de tenencia).
- Los miembros de la comunidad local que posean o utilicen la tierra adyacente al lugar donde se realizará una inversión o cuyos medios de vida y bienestar puedan verse afectados de otro modo por las actividades de inversión.
- Productores cuyas propias actividades podrían alimentar un proyecto de inversión más amplio o verse afectados por él.
- Empleados o trabajadores asalariados.
- Otras partes interesadas, en un sentido más amplio, incluidos los ciudadanos y consumidores del estado anfitrión y de otros países, así como los activistas y la sociedad civil que trabajan junto a las partes interesadas afectadas.

Estas partes interesadas pueden tener muchos intereses legítimos en un proyecto de inversión, como garantizar la protección de sus derechos, la creación de puestos de trabajo, la protección del medio ambiente y la mejora del acceso a los mercados.

Al igual que los demás grupos de partes interesadas claves mencionados anteriormente, esta clasificación comprende partes interesadas muy diversas, con intereses y necesidades muy diferentes, y a veces divergentes. Tienen un importante papel que desempeñar a la hora de alentar y apoyar la inversión agrícola para que sea más responsable, desde la aportación a la elaboración de políticas pertinentes, pasando por la participación en los procesos de consulta y consentimiento, hasta el seguimiento de las acciones de los inversores o del gobierno. Los



gobiernos que son capaces de crear espacios para las perspectivas de estas partes interesadas pueden beneficiarse de esas percepciones en múltiples puntos: desde la elaboración de los marcos legales y políticos pertinentes, hasta la determinación de las prioridades relativas a la inversión agrícola, pasando por el diseño de los propios incentivos a la inversión.



*Recomendación: reconocer el importante papel de los miembros de la comunidad, los propietarios locales y la sociedad civil a la hora de garantizar que las inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios sean responsables, y crear oportunidades para que compartan sus perspectivas e influyan en la toma de decisiones.*



# Parte II - Entender los incentivos a la inversión

Los incentivos a la inversión son una herramienta que los gobiernos pueden utilizar para intentar influir en la calidad y la cantidad de la inversión. Los incentivos no son el único medio del que disponen los gobiernos para dar forma a la inversión; de hecho, en muchos casos, son la herramienta equivocada para esta labor: acciones como el refuerzo del contenido o de la aplicación de las leyes, la mejora de la infraestructura física o la imposición de sanciones podrían ser más apropiadas y eficaces para influir en el comportamiento. Las principales cuestiones de esta guía son cuándo pueden ser útiles los incentivos y cómo pueden utilizarse como una herramienta, entre otras, para potenciar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Para comprender el potencial y las limitaciones de los incentivos en este contexto, es necesario entender primero los incentivos a la inversión.

## ¿Qué son los beneficios a la inversión?

Un “**incentivo a la inversión**” es una medida específica proporcionada por un gobierno a un inversor (incluidos los pequeños productores), o en su beneficio, para una inversión nueva o ampliada, con el objetivo de influir en el tamaño, la ubicación, el impacto, el comportamiento, el sector u otras características de dicha inversión<sup>12</sup>. En otras palabras, los incentivos son:

- beneficios específicos (en lugar de políticas o medidas generales que puedan influir en el “atractivo de la inversión” de una jurisdicción o sector);
- otorgado u ofrecido por un gobierno (nacional, subnacional o local)<sup>13</sup> a (o a beneficio de)<sup>14</sup> un inversor (por ejemplo, productores, inversores individuales, empresas, tanto nacionales como extranjeros);
- con la esperanza de influir en el inversor para que se comporte de una manera diferente a como lo habría hecho sin el incentivo (como conseguir que el inversor invierta en absoluto, más, en una región diferente o de una manera diferente).

Los incentivos a la inversión pueden clasificarse en cinco grupos:

1. **Incentivos financieros:** ayudas económicas no fiscales (por ejemplo, subvenciones, préstamos).

<sup>12</sup> Adaptado de Tavares-Lehmann et al. (2016), en 5; James (2013), en 63. Aunque se han utilizado múltiples definiciones de los incentivos a la inversión, en esta guía se utiliza una definición que se ajusta a las interpretaciones comunes de los incentivos (por ejemplo, una medida dirigida, un objetivo de dar forma a un resultado de la inversión), y que también es lo suficientemente amplia como para abarcar la gama de inversores e inversiones relevantes de los sistemas agrícolas y alimentarios que son clave para los Principios CSA-IRA (por ejemplo, lo que permite centrarse en los productores a pequeña escala en lugar de enfocar únicamente a la inversión extranjera directa).

<sup>13</sup> Ocasionalmente, los incentivos a la inversión pueden ser ofrecidos o gestionados por entidades no gubernamentales; por ejemplo, si las agencias de promoción de la inversión son entidades privadas o mixtas público-privadas, o si se ha creado una entidad de desarrollo económico local que no forma parte del gobierno. Esta guía considera que todos los incentivos a la inversión son proporcionados por el gobierno, incluso si en ocasiones esa provisión se produce de forma indirecta.

<sup>14</sup> Aunque la definición de “incentivos a la inversión” en esta guía incluye los incentivos que se dan “en beneficio de” los inversores, esta obra se centra principalmente en los incentivos que ofrece el gobierno directamente a los inversores.

2. **Incentivos de apoyo técnico o empresarial:** pueden incluir servicios de facilitación (por ejemplo, ayuda para obtener permisos y licencias), paquetes tecnológicos, investigación y desarrollo, y servicios de extensión.
3. **Incentivos fiscales:** medidas basadas en impuestos (por ejemplo, vacaciones fiscales, tipos reducidos del impuesto sobre la renta, amortización acelerada).
4. **Incentivos regulatorios:** excepciones a la normativa nacional o subnacional (por ejemplo, social, laboral o medioambiental), o condiciones reglamentarias favorables, ofrecidas a los inversores.
5. **Otros incentivos:** medidas que se clasifican como incentivos a los efectos de esta guía, pero que no encajan en las categorías enumeradas anteriormente (por ejemplo, contratación pública y creación de infraestructuras nuevas y específicas).

Aunque estas categorías y la definición anterior pueden ayudar a identificar y comprender la mayoría de los incentivos a la inversión ofrecidos por los gobiernos, no siempre está claro cuándo debe una medida gubernamental considerarse un incentivo a la inversión. Por ejemplo, a través de la contratación pública, un gobierno puede tratar de comprar alimentos a los pequeños productores (por ejemplo, para los programas de alimentación escolar, ayuda alimentaria, hospitales públicos, etc.), con el fin de crear un mercado estable para ellos, incluso si esto a veces requiere pagar un precio superior al del mercado. ¿Es esa política de compras públicas un incentivo a la inversión? Tal vez. El gobierno está utilizando su poder adquisitivo y su voluntad de pagar (potencialmente) un precio ligeramente más alto (*medida orientada*) para crear un mercado estable (*beneficio*) para los pequeños productores (*inversores*), lo que puede fomentar una mayor inversión de los pequeños productores en el bien que se adquiere (*influyendo en el comportamiento de los inversores*). O tal vez no. El gobierno simplemente adquiere bienes necesarios que, aunque no sean totalmente competitivos en cuanto a costes, aportan valor al gobierno, al tiempo que le ayudan a cumplir un objetivo secundario de apoyo a los pequeños productores. En lugar de preocuparnos demasiado por cómo clasificar aquellas medidas que podrían interpretarse de una u otra manera, estas zonas grises proporcionan un importante recordatorio de que, en primer lugar, los gobiernos tienen muchas herramientas a su disposición, entre las cuales los incentivos son solo una más; y, en segundo lugar, las medidas gubernamentales, ya sean incentivos o no, tienen tanto costes como beneficios que deben ser sopesados y considerados a la luz de los objetivos políticos y las metas de desarrollo.

De hecho, aunque los gobiernos utilicen incentivos para tratar de influir en el comportamiento de los inversores, a menudo no son apropiados, no son eficaces o no vale la pena su coste. Por ejemplo, los incentivos no son una herramienta adecuada para evitar graves abusos de los derechos humanos, como el trabajo forzoso, que debería estar prohibido por ley. Y los incentivos no son eficaces si no cambian el comportamiento de los inversores; esto incluye los incentivos redundantes, que se ofrecen incluso cuando la inversión se habría realizado sin el incentivo.



**Recomendación: utilizar los incentivos como instrumento político específico para abordar necesidades concretas, pero solo si son eficaces, valen su coste y no son redundantes.**

Una forma de orientar los incentivos es ofrecer incentivos específicos para cada sector (véase el **recuadro 4**). Además, en la Parte III se ofrecen consideraciones más específicas sobre el uso de incentivos para potenciar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

---

#### **RECUADRO 4: INCENTIVOS ESPECÍFICOS DEL SECTOR**

Los gobiernos pueden optar por orientar los incentivos a la inversión de diferentes maneras. Por ejemplo, pueden dirigirse a través de alguno o de todos los siguientes medios:

- Inversores de una condición particular (por ejemplo, primera vez / nuevas entidades).
- Inversión de un valor monetario concreto.
- Inversión en un sector concreto.
- Inversión en una ubicación concreta.

Los incentivos sectoriales pueden ser más eficaces para lograr determinados resultados de desarrollo que los incentivos genéricos que se aplican de la misma manera a cualquier inversor independientemente del sector<sup>15</sup>. En la medida en que los gobiernos busquen utilizar incentivos para fomentar tanto una mayor cantidad de inversiones en los sistemas agrícolas y alimentarios como una mayor responsabilidad, los incentivos específicos para cada sector -junto con otra cuidadosa orientación y uso de condiciones (véanse las Partes III y IV)- pueden ser más eficaces que los incentivos más amplios.

Aunque los incentivos sectoriales pueden ser más eficaces para alcanzar los objetivos de desarrollo, tienen sus limitaciones. En primer lugar, los incentivos y las políticas sectoriales pueden verse muy afectados -y a veces neutralizados- por las políticas del conjunto de la economía y otras cuestiones macroeconómicas, como las políticas cambiarias y la protección industrial (Schiff y Valdés, 1996). En segundo término, se ha informado de que los programas sectoriales son “propensos a ser objeto de presiones políticas destinadas a que sus recursos se apliquen más allá de los mandatos originales”, lo que hace que los incentivos sean ineficaces (OCDE, 2003).

---

<sup>15</sup> OCDE (2018b). (Observando que los incentivos sectoriales están en aumento en los países de la ASEAN como medio para lograr objetivos de desarrollo específicos); Christian González, Mike Kerlin, Rachel Schaff y Sarah Tucker-Ray, “How State and Local Governments Win at Attracting Companies”, McKinsey & Company Insights. 13 de septiembre de 2019. (Señalando, en el contexto de Estados Unidos, que “anclar los incentivos a sectores específicos permite realizar inversiones más meditadas en áreas relacionadas que también pueden impulsar el crecimiento económico...”).

## ¿Cuáles son las fuentes legales y programáticas de los incentivos?

Los incentivos a la inversión se ofrecen de muchas maneras, pero las más comunes son a través de<sup>16</sup>:

- Programas gubernamentales que no están necesariamente prescritos de forma directa por la ley.
- Leyes y reglamentos nacionales.
- Contratos firmados entre el inversor y una entidad gubernamental.

### *Programas e iniciativas no institucionalizados*

---

Los incentivos a la inversión -especialmente los dirigidos a los pequeños productores o a subgrupos dentro de ellos- no siempre están prescritos directamente por la ley, sino que pueden estar sujetos a programas y a la financiación de los donantes. Por ejemplo, en Uganda, la iniciativa "Jóvenes que inspiran a jóvenes en la agricultura", de la FAO y el Ministerio de Agricultura, Industria Pecuaria y Pesca, ha identificado a jóvenes campeones que reciben pequeñas subvenciones para sus negocios. Sin embargo, esta iniciativa no está integrada en el presupuesto regular del gobierno y depende de la financiación de los donantes (Fiedler, 2020). Si bien estas iniciativas brindan apoyo a los jóvenes emprendedores agrícolas, e sta dependencia de la financiación de organizaciones internacionales o no gubernamentales puede tener consecuencias para la longevidad de un programa.

### *Políticas y leyes nacionales e internacionales*

---

Los incentivos a la inversión relevantes para las inversiones en agricultura y sistemas alimentarios pueden estar dispersos en una serie de leyes y políticas diferentes, como las específicas sobre inversión, los impuestos o sobre agricultura, así como las que establecen zonas de libre comercio u otras zonas económicas especiales.

En la medida de lo posible, incorporar los incentivos destinados a apoyar a los pequeños productores en la legislación nacional o subnacional puede contribuir a garantizar la longevidad del programa (véase la Parte IV para más información sobre el plazo y la duración). La incorporación de los incentivos en la legislación también puede permitir una mayor transparencia, coherencia y rendición de cuentas.

Más allá de la legislación nacional, los incentivos también pueden encontrarse en los tratados internacionales de inversión o verse afectados por ellos. Dado que las pruebas demuestran que el efecto de los tratados de inversión en las decisiones de invertir es indeterminado o

---

<sup>16</sup> Otra fuente legal de incentivos a la inversión es la constituida, posiblemente, por los acuerdos internacionales de inversión (AII). Los AII quedan fuera del ámbito de esta guía; véase el **recuadro 5** para más información.

insignificante, y a la luz de las claras diferencias entre la elaboración de tratados de inversión y el proceso de diseño y provisión de incentivos a la inversión a nivel nacional, esta guía excluye los tratados de inversión en su cobertura de incentivos. No obstante, es importante que los gobiernos comprendan los riesgos potenciales que plantean los tratados de inversión en el contexto de los incentivos a la inversión ofrecidos a nivel nacional o de proyecto, como se analiza brevemente en el **recuadro 5**.

---

## RECUADRO 5: TRATADOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN E INCENTIVOS

Los tratados internacionales de inversión, que incluyen los tratados bilaterales de inversión y los capítulos de inversión de los acuerdos de libre comercio, proporcionan protección a los inversores extranjeros y las correspondientes obligaciones para los estados parte. Estas protecciones y beneficios para los inversores suelen aplicarse a través del mecanismo de solución de controversias entre inversores y estados (**ISDS**, por las siglas en inglés de investor-state dispute settlement), mediante las cuales los inversores extranjeros (particulares y empresas) pueden presentar una demanda de arbitraje contra un país anfitrión por medidas que supuestamente han afectado negativamente a su rentabilidad real o esperada.

Mientras que los defensores de los tratados de inversión sostienen que las protecciones ejecutables para los inversores que ofrecen estos acuerdos conducen a un mayor flujo de inversiones transfronterizas -sirviendo así como una forma de incentivo a la inversión-, un creciente conjunto de investigaciones empíricas muestra que tales tratados no cumplen la promesa de aumentar la inversión y que los costes sociales asociados a ellos pueden superar cualquier supuesto beneficio de las nuevas inversiones. Además, no todas las inversiones influyen positivamente en el desarrollo de un país receptor, y algunas perjudican directamente ciertos objetivos de desarrollo (Johnson *et al.*, 2020; Johnson *et al.*, 2018). Por estas razones, **esta guía excluye los tratados de inversión de su cobertura de incentivos**.

Es importante, no obstante, que los gobiernos comprendan los **riesgos** potenciales que plantean los tratados de inversión en el contexto de los incentivos a la inversión ofrecidos a nivel nacional o de proyecto. Por ejemplo, las decisiones de modificar o retirar los incentivos a un inversor cubierto, o de ofrecer incentivos de forma discriminatoria, pueden dar lugar a costosas demandas ante ISDS por parte de los inversores<sup>17</sup>. Además, algunos acuerdos de inversión pueden limitar o prohibir la aplicación por parte de los países de los requisitos de rendimiento utilizados por un estado anfitrión para promover objetivos de desarrollo específicos. Aunque estos riesgos no deberían impedir a los gobiernos adoptar las medidas políticas necesarias para fomentar tales objetivos, la comprensión de estos riesgos puede alimentar los enfoques gubernamentales para el diseño y la aplicación de los incentivos.

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, han surgido numerosas demandas ante ISDS por el uso que hacen los países de los requisitos de contenido local y los incentivos a la inversión para fomentar la inversión y el consumo de energías renovables. España, Italia y la República Checa se vieron obligadas a reducir los incentivos que favorecían a las energías renovables después de que su inesperado éxito provocara dramáticas distorsiones en el mercado energético. Como resultado de estas modificaciones, España se ha enfrentado a casi 40 procesos de arbitraje con empresas de energías renovables, que han denunciado que las medidas que alteraron el régimen de incentivos existente infringen los tratados de inversión, violando sus expectativas legítimas y provocando la devaluación de sus inversiones. Italia y la República Checa están inmersos en reclamaciones similares. Véase, por ejemplo, *Eiser v. Spain; Isolux v. Spain; Novenergia v. Spain; Cosbev (2017); Reynoso (2019)*.



## Contratos inversor-estado

Los contratos entre el estado (a nivel nacional o subnacional) y un inversor a gran escala también se utilizan en algunos contextos para proporcionar incentivos específicos para el proyecto que son acordados por las partes. Los contratos de incentivos a la inversión suelen ofrecer un paquete de incentivos a cambio de determinados compromisos de inversión por parte del inversor, y son utilizados por los gobiernos con la esperanza de inducir a este a instalarse en esa jurisdicción nacional o subnacional. Además de los contratos de incentivos específicos, algunos estados también celebran contratos de inversión más amplios con los inversores, como los acuerdos de concesión, que también suelen incluir ciertos incentivos<sup>18</sup>.

Más allá de los incentivos financieros y fiscales específicos que suelen ofrecer los contratos entre inversores y estados, estos contratos también pueden aportar incentivos reglamentarios que permiten hacer excepciones a la normativa. Esto se hace a veces, por ejemplo, a través de una disposición de “estabilización”, cuyo objetivo es eximir a los inversores de los cambios en la ley que pueden tener el efecto de aumentar sus costes de hacer negocios. Las buenas prácticas sugieren que se eviten las disposiciones de estabilización.

En términos más generales, el uso de contratos de incentivos a la inversión presenta varios problemas, similares a los desafíos que surgen con los procedimientos legislativos discrecionales que se analizan en la Parte IV. Dejar las disposiciones sobre incentivos en manos de negociadores individuales con excesiva discrecionalidad aumenta el poder de negociación de los inversores, da lugar a una administración y supervisión complicadas y costosas, e incrementa el margen de corrupción. El uso de contratos inversor-estado para ofrecer incentivos también favorece intrínsecamente a los grandes inversores frente a los pequeños productores y otros inversores que operan a menor escala<sup>19</sup>.



**Recomendación: reducir o eliminar la discrecionalidad para ofrecer incentivos a través de contratos y, cuando sea posible, integrar los incentivos en la legislación nacional o subnacional.**

## Tipos comunes de incentivos a la inversión

Esta sección ofrece un breve resumen de algunos de los tipos más comunes de incentivos a la inversión utilizados en el contexto de los sistemas agrícolas y alimentarios, a saber: financieros, de apoyo técnico y empresarial, fiscales (impuestos) y reglamentarios. También se examinan los incentivos que entran en la categoría de “otros” según la definición de esta guía.

<sup>18</sup> Para ver ejemplos de contratos inversor-estado que incluyen incentivos a la inversión, consulte la gama de contratos disponibles en el sitio web de Open Land Contracts: [OpenLandContracts.org](https://OpenLandContracts.org). En el momento de la investigación, la búsqueda de contratos inversor-Estado que incluyan exenciones del impuesto sobre la renta arrojó 85 contratos de países de Asia, África y América Latina.

<sup>19</sup> Aunque las buenas prácticas sugieren que los incentivos no deben ofrecerse a través de contratos, para los gobiernos que planean seguir realizando contratos entre inversores y estados como vehículo para ofrecer incentivos a la inversión, los recursos pertinentes sobre contratos responsables pueden ayudar a orientar sus negociaciones. Véase, por ejemplo, UNIDROIT et al. (2020); Smaller (2014).

Cada subcategoría de incentivos se presenta a continuación en forma de cuadro, con descripciones de lo que es el incentivo y cómo funciona, los posibles pros y los posibles contras. La información se presenta en un sistema de “semáforo”, en el que los incentivos que son ineficientes o conllevan un riesgo excesivo de externalidades negativas se codifican en rojo, los incentivos que tienen el potencial de ser herramientas políticas buenas o malas dependiendo de cómo se utilicen se codifican en ámbar, y los incentivos que, si se diseñan bien, pueden tener más probabilidades de tener resultados de inversión positivos (aunque todavía con riesgos de externalidades negativas) se codifican en verde:

- Ineficiente o excesivo riesgo de externalidades negativas
- Bueno o malo dependiendo de cómo se utilice
- Más probabilidades de resultados de inversión positivos

### *Pensar en los contras y en los costes*

---

En la columna “potenciales contras” de los cuadros que figuran a continuación se han expuesto una serie de contras y otras consideraciones específicas de cada tipo de incentivo. Sin embargo, más allá de estos contras potenciales específicos, hay una serie de contras transversales que pueden aplicarse a todo el espectro de incentivos. Estos contras incluyen:

- El riesgo inherente de que los incentivos no logren los objetivos establecidos en las políticas.
- El riesgo de que las ayudas no sean disfrutadas por igual por mujeres y hombres, o de que las mujeres se vean afectadas específicamente de forma negativa si el diseño del programa carece de sensibilidad de género (véase el **recuadro 2**).
- La posibilidad de que ciertos incentivos entren en conflicto con la legislación comercial internacional (véase más en el **recuadro 6**).
- El riesgo de que los incentivos no valgan lo que cuestan.

Para entender este último riesgo, es necesario comprender los costes asociados a los incentivos. Los costes de los incentivos incluyen los costes más obvios, como el **desembolso financiero real del propio incentivo**. Por ejemplo, en el caso de unas vacaciones fiscales (incentivo fiscal), se trata de ingresos no percibidos. En el caso de una subvención (incentivo financiero), sería el dinero que se transfiere al inversor. **Otros costes directos** incluyen los costes administrativos, como los salarios de los funcionarios públicos cuyo tiempo se dedica a diseñar, administrar, supervisar y evaluar el incentivo. Hay otros “**costes ocultos**”, que incluyen, por ejemplo: los costes de oportunidad (para lo que podría utilizarse el dinero); los costes de ofrecer un incentivo para una inversión que se habría realizado independientemente del incentivo; el capital que se invierte de forma ineficiente para captar el incentivo; y la inversión local que se ve desplazada por otros inversores (normalmente extranjeros) atraídos por el incentivo (Thomas, 2007).



---

## RECUADRO 6: DERECHO COMERCIAL INTERNACIONAL E INCENTIVOS AGRÍCOLAS

Aunque la Organización Mundial del Comercio (OMC) “no cuenta actualmente con un conjunto fiable de materias acerca de los efectos distorsionadores de los incentivos a la inversión” (Sauve y Soprana, 2016), es posible que ciertos incentivos a la inversión agrícola incumplan las normas comerciales internacionales existentes como, por ejemplo<sup>20</sup>:

- incentivos vinculados a la exportación;
- apoyo a los precios de mercado;
- y subvenciones a los insumos.

Además de los incentivos propiamente dichos, es posible que ciertas condiciones vinculadas a los incentivos (que se analizan en la Parte III), como los requisitos de contenido local, también infrinjan las normas de la OMC (FAO, 2013a; Sauve y Soprana, 2016; FAO et al., 2010).

Sin embargo, dependiendo de cómo se diseñen, otros incentivos y condiciones (como las ayudas a los ingresos desvinculadas -no vinculadas a la producción-; los programas de seguros de ingresos y redes de seguridad; las ayudas en caso de catástrofes naturales; ciertos pagos medioambientales; y las ayudas al desarrollo agrícola y rural) pueden no infringir las normas de la OMC (OMC, s.f.).



**Recomendación: analizar los incentivos a la inversión propuestos para detectar posibles infracciones de la legislación comercial internacional.**

---

### Incentivos financieros

---

Los incentivos financieros son ventajas económicas directas proporcionadas a los inversores. Pueden ser reembolsables o no reembolsables, con o sin intereses o costes adicionales. Los tipos comunes de incentivos financieros que se ofrecen en el contexto de los sistemas agrícolas y alimentarios, y que se examinan en el **cuadro 2** de esta guía, son:

- Subvenciones / efectivo / subsidios a los insumos
- Préstamos / crédito
- Garantías de crédito
- Apoyo a los precios de mercado
- Apoyo a los ingresos
- Seguros en condiciones favorables

---

<sup>20</sup> Para un análisis de la legislación de la OMC aplicable a los incentivos financieros utilizados para atraer inversiones agrícolas, véase Johnson et al. Véase también “Agricultura: Explicación - Ayuda nacional”. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_intro03\\_domestic\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro03_domestic_s.htm).

Los incentivos financieros se utilizan para inversores de todos los tamaños. Aunque los criterios de elegibilidad y los beneficiarios previstos son específicos de cada incentivo (y muchos pueden estar destinados únicamente a inversores de un determinado tamaño), los incentivos financieros pueden ofrecer un apoyo fundamental a los pequeños productores, permitiéndoles invertir más y mejor. Los incentivos financieros pueden ser especialmente importantes para aquellos que se enfrentan a dificultades especiales para acceder a los servicios financieros del mercado, como los jóvenes agroempresarios y las mujeres.

Aunque los incentivos financieros bien diseñados pueden influir en la toma de decisiones de inversión, un factor de riesgo comúnmente citado es que pueden crear **distorsiones en el mercado** y tener otras consecuencias no deseadas. Sin embargo, en la medida en que estos incentivos contribuyen a resolver un **fallo del mercado**, las “distorsiones” que los acompañan no son necesariamente un problema. Debido a los matices y la complejidad de este tema, en los cuadros siguientes no se tienen en cuenta las distorsiones del mercado.

### Cuadro 2: Incentivos financieros

Este cuadro ofrece un breve resumen de los incentivos financieros a la inversión comunes que pueden ofrecerse a los inversores en la agricultura y los sistemas alimentarios, empleando el sistema de semáforo explicado en la página 24.

Tipo de incentivo	Qué es y cómo funciona	Potenciales pros	Potenciales contras
Subvenciones / efectivo / subsidios a los insumos	<p>Transferencias financieras directas a los inversores para determinados gastos subvencionables, o insumos subvencionados<sup>21</sup>. Pueden ser proporcionadas para una serie de propósitos diferentes, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Insumos (por ejemplo, fertilizantes, maquinaria, mecanización).</li> <li>Formación en el puesto de trabajo (pueden ayudar a los aprendices, a los empleados recién contratados o al personal existente).</li> </ul> <p>Las subvenciones y los subsidios a los insumos son una herramienta potencialmente poderosa, para bien o para mal, dependiendo de lo que se subvencione exactamente y de las condiciones de la subvención.</p>	<p>Permitir a los pequeños productores entrar en el mercado.</p> <p>Permitir a los pequeños productores aumentar la productividad o seguir siendo económicamente viables.</p> <p>Pueden ser eficaces para conseguir beneficios medioambientales (por ejemplo, pagos por servicios ecosistémicos).</p>	<p>Potencial limitación de los beneficios a los integrantes de las redes clientelares del gobierno.</p> <p>Riesgo de subvenciones a los insumos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Daño medioambiental: por ejemplo, las subvenciones a los fertilizantes pueden fomentar un uso excesivo.</li> <li>Corrupción y nepotismo que afectan a la disponibilidad de insumos de alta calidad para otros.</li> <li>Uso insostenible de los recursos.</li> </ul>
Préstamos / crédito	<p>Los préstamos en condiciones favorables se conceden en mejores condiciones que los de mercado (por ejemplo, tipos de interés más bajos o períodos de carencia más largos).</p> <p>Los préstamos o créditos no favorables se conceden a tipos de interés de mercado, en las mismas condiciones que las ofrecidas por los prestamistas comerciales. Son útiles cuando el crédito no está ampliamente disponible; por ejemplo, para los pequeños y medianos productores que carecen de una estructura de capital sólida o de activos suficientemente grandes para garantizar los préstamos.</p>	<p>Aumentar el acceso a la financiación.</p> <p>Permitir a los agricultores maximizar el potencial de productividad de sus tierras.</p> <p>Amplio alcance.</p> <p>Mejorar el acceso a la financiación de los pequeños productores que normalmente no tienen acceso a los bancos comerciales, como los jóvenes agroempresarios y las mujeres.</p>	<p>Riesgo de crear subvenciones excesivas a los precios que creen una competencia desleal con un sector privado en alza.</p>

<sup>21</sup> Las subvenciones a los insumos pueden proporcionarse de varias maneras. Una de ellas es el uso de cupones; otra, el suministro directo del insumo. Por estas razones, esta guía ha incluido las subvenciones a los insumos dentro de esta categoría de incentivos financieros. Sin embargo, las subvenciones a los insumos también pueden adoptar la forma de incentivos fiscales u ofrecerse de otras maneras.



Tipo de incentivo	Qué es y cómo funciona	Potenciales pros	Potenciales contras
Garantías de crédito	Las garantías de préstamos son una promesa del gobierno de asumir la obligación de la deuda del agricultor en caso de incumplimiento. Pueden considerarse como subvenciones y son útiles para ayudar a fomentar los préstamos de instituciones que, de otro modo, no concederían ningún préstamo o no serían accesibles.	Movilizar la cofinanciación de fuentes externas. Posible financiación de la deuda a largo plazo para el desarrollo. Permitir a los agricultores maximizar el potencial de productividad de sus tierras. Amplio alcance. Mejorar el acceso a la financiación de los pequeños productores que no suelen tener acceso a los bancos comerciales, como los jóvenes agroempresarios y las mujeres.	En la medida en que se basan en las instituciones financieras (privadas) existentes, solo funcionan cuando éstas existen. El gobierno (u otro garante) se expone al riesgo de pérdida de capital.
Apoyo a los precios de mercado	Una forma de subvención que garantiza unos precios mínimos a los productores.	Ayuda a los agricultores a no producir con pérdidas.	Riesgo de incumplimiento de las normas comerciales internacionales (véase el recuadro 6). Daño medioambiental si fomenta prácticas agrícolas o uso de recursos no sostenibles. Los consumidores pagan más por el producto. Reducción de la competitividad de la industria alimentaria. Uso ineficiente de los fondos públicos.
Apoyo a los ingresos	Pagos directos a los agricultores, por ejemplo, en función del tamaño de las explotaciones (Comisión Europea, s.f.).	Fomentar prácticas agrícolas más sostenibles proporcionando el dinero necesario para realizar las inversiones necesarias. Fomentar la producción de alimentos más diversos y nutritivos en lugar de productos básicos de monocultivo.	
Seguros en condiciones favorables	Seguros subvencionados. Los efectos pueden variar según el tipo de seguro y el objetivo, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a los agricultores que producen cultivos específicos.</li> <li>• Abordar riesgos específicos (por ejemplo, riesgos de rendimiento de los cultivos, riesgos de precios o riesgos relacionados con el clima).</li> <li>• Y/o fomentar cambios de comportamiento (por ejemplo, seguros que mitiguen los riesgos de reducción de las cosechas debido a la adopción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente).</li> </ul>	Mitigar los riesgos de los precios. Reducir el impacto sobre los agricultores de los riesgos de producción relacionados con el tiempo y el clima. Fomentar que los pequeños productores aumenten la intensidad de la producción.	Distorsionar los mercados. Fomentar la asunción de riesgos excesivos. Desincentivar las prácticas más sostenibles desde el punto de vista medioambiental, si estas pueden conducir inadvertidamente a la pérdida de los beneficios del seguro. Corren el riesgo de inflar el valor de las tierras de cultivo y las prácticas agrícolas, excluyendo a los nuevos pequeños productores.

Fuentes en las que se basa el cuadro anterior: Tavares-Lehmann et al. (2016); Teye (2019); OCDE (2020); Laborde et al. (2019); IISD (2019); Streck et al. (2012); OECD (2017); Fleckenstein et al. (2020); Riensche and Vir Jakhar (2019); Cordes et al. (2016); Vorley et al. (2012); Locke et al. (2019).

Los siguientes dos estudios de caso ilustran las formas en que se han utilizado los incentivos financieros, en la práctica, en Túnez y Senegal.

### **Estudio de caso: Plan de préstamos para tierras en Túnez<sup>22</sup>**

Al igual que otros incentivos, los incentivos financieros pueden ofrecerse de forma general o bien ser dirigidos a sectores y/o beneficiarios específicos. Para los países que tratan de abordar los desafíos particulares a los que se enfrentan los jóvenes, los incentivos financieros dirigidos específicamente a los jóvenes y a los adultos jóvenes son una herramienta disponible.

Un ejemplo de régimen de crédito destinado a los jóvenes agroempresarios es el régimen tunecino de préstamos para tierras (*prêts fonciers*). Diseñados para apoyar a los jóvenes agroempresarios en la adquisición y desarrollo de tierras, los préstamos para tierras son un instrumento específico en el marco del código de inversiones tunecino, accesible a todos los jóvenes menores de 40 años que se hayan graduado en la universidad (en agricultura y campos técnicos relacionados) o tengan un certificado de competencia profesional. El terreno debe contar con un potencial que no esté siendo plenamente explotado en la actualidad. El volumen total de cada préstamo puede alcanzar los 250 000 DT (aproximadamente 85 000 dólares estadounidenses), con un tipo de interés del 3%, un periodo de carencia de siete años y un requisito de autofinanciación del 5% para la adquisición del terreno y del 10% para su desarrollo (incluida la electrificación).

Los jóvenes agroempresarios que se han beneficiado de los préstamos para tierras también pueden optar a otras subvenciones de inversión no específicas para jóvenes (subvenciones que complementan las inversiones privadas), como las que cubren parte de los gastos relacionados con las inversiones en tecnologías de ahorro de agua. Aunque las modalidades operativas de los préstamos para tierras (incluidos los criterios de elegibilidad) han variado a lo largo del tiempo, este plan de crédito está bastante bien establecido, y los datos sobre el importe total de los préstamos concedidos se remontan a 1985. El volumen total de nuevos *prêts fonciers* ha aumentado continuamente en los últimos años.

<sup>22</sup> Este estudio de caso ha sido adaptado de Fiedler (2020), Box 2, 22. Citing: APIA (s.f.); FAO (2013b); FAO e INRAT (2020).

### **Estudio de caso: Senegal, Fonds de garantie des investissements prioritaires (FONGIP)<sup>23</sup>**

Cuando las instituciones financieras son accesibles en las zonas rurales, los fondos de garantía de préstamos pueden animar a esas instituciones a conceder préstamos a clientes que pueden ser percibidos como prestatarios de riesgo por carecer de garantías suficientes. Los pequeños productores, los jóvenes y las mujeres suelen entrar en esta categoría. Al apoyar a los bancos para que concedan préstamos a estos clientes, los fondos de garantía de préstamos permiten que estos clientes inviertan más, sirviendo así (indirectamente) de incentivos a la inversión.

En Senegal, el Fonds de garantie des investissements prioritaires (Fondo de garantía para inversiones en sectores prioritarios) ofrece garantías a préstamos con planes específicos dirigidos a los jóvenes y las mujeres. Uno de los objetivos es permitir el autoempleo entre los jóvenes (República de Senegal, 2018). Las garantías pueden proporcionarse tanto a solicitantes individuales (con una solicitud oficial firmada por la institución financiera) (FONGIP, s.f.), como a instituciones financieras para carteras de préstamos. Las garantías cubren préstamos con una duración de hasta cinco años, con un límite máximo del 70% de los préstamos impagados. El FONGIP cobra una comisión de hasta el 1,5% por la prestación de la garantía (Fiedler, 2020).

### *Incentivos de apoyo técnico y empresarial*

---

Los incentivos de apoyo técnico y empresarial, que incluyen la prestación de servicios técnicos e información útil, son relevantes para una serie de inversores. Para atraer a los inversores extranjeros, estos incentivos tienen como objetivo proporcionar información, inteligencia empresarial y servicios de apoyo técnico con el fin de superar la “asimetría de información derivada de la falta de familiaridad de los inversores con la economía anfitriona” (Hymer, 1976). También conocidos como “costes de la extranjería” (Hymer, 1976), aquí se incluye la falta de familiaridad con factores tan dispares como la cultura empresarial y el sistema jurídico. En el caso de la IED en general (no necesariamente en la agricultura y en los sistemas y alimentarios en particular), estos incentivos “estimulan indudablemente la inversión... e influyen en las pautas de localización de las inversiones y en los comportamientos relacionados de los inversores...” (Oxelheim y Ghauri, 2004; Spar, 1998).

Para los inversores nacionales, incluidos los pequeños productores, los incentivos de apoyo técnico y empresarial pueden desempeñar un papel importante a la hora de fomentar una

---

<sup>23</sup> Este estudio de caso ha sido adaptado de Fiedler (2020).

inversión viable. Estos incentivos pueden ser especialmente útiles cuando se combinan con otros tipos de incentivos, lo que hace más probable que los beneficiarios puedan utilizar esos otros incentivos con mayor eficacia. Por ejemplo, el desarrollo complementario de capacidades, la comercialización (por ejemplo, mediante el acceso a ferias) y los servicios de incubadoras pueden ser fundamentales para garantizar que los jóvenes agroempresarios no solo tengan acceso a los servicios financieros, sino que estén capacitados para mejorar la productividad y la eficiencia de sus empresas (Fiedler, 2020). Idealmente, estos servicios de apoyo deberían “prestarse a lo largo de toda la cadena de valor, realizando intervenciones sobre el terreno como parte de programas más integrados”. Es importante destacar que, dado que los pequeños productores son un grupo heterogéneo, tales servicios deberían incluir “una cartera diversa de intervenciones flexibles a nivel de explotación” (Gassner et al., 2019).

Los incentivos de apoyo técnico y empresarial pueden ofrecerse antes de la inversión, durante el transcurso de la misma o después de su realización. El **cuadro 3** destaca los siguientes incentivos de apoyo técnico y empresarial utilizados en el contexto de los sistemas agrícolas y alimentarios:

- Paquetes tecnológicos.
- Investigación y desarrollo, y servicios de extensión y apoyo específico.
- Servicios de facilitación: permisos de trabajo, inmigración, residencia, adquisición de licencias.

### Cuadro 3: Incentivos técnicos y de apoyo empresarial

Este cuadro ofrece un breve resumen de los incentivos comunes de apoyo técnico y empresarial que pueden ofrecerse a los inversores en agricultura y sistemas alimentarios, empleando el sistema de semáforo explicado en la página 24.

Tipo de incentivo	Qué es y cómo funciona	Potencial pros	Potenciales contras
<b>Paquetes tecnológicos</b>	Provisión de paquetes tecnológicos, como semillas resistentes a las enfermedades u otras de calidad, equipos de compostaje y razas de ganado particulares. Combinando el suministro de insumos con la formación.	Formación e insumos para los pequeños productores. Fomentar una agricultura respetuosa con el medio ambiente.	Beneficios limitados, o incluso perjuicios, si los insumos no se adaptan bien a las necesidades del agricultor (por ejemplo, si las semillas no se pueden guardar o requieren insumos caros, si el ganado no se adapta bien al clima, etc.).



Tipo de incentivo	Qué es y cómo funciona	Potencial pros	Potenciales contras
<p><b>Investigación y desarrollo, y servicios de extensión y apoyo específico</b></p>	<p>Apoyo a las investigaciones sobre buenas prácticas agrícolas. Los servicios de extensión agraria pueden adoptar la forma de asesoramiento técnico, suministro de insumos, información o nuevas ideas desarrolladas por los centros de investigación agraria. Estos servicios pueden centrarse en una serie de temas como, por ejemplo: la mejora de las variedades de cultivo o de las razas de ganado, de la gestión del agua y del control de las malas hierbas, las plagas o las enfermedades de las plantas (Oakley y Garforth, 1985). Algunos ejemplos de servicios de extensión específicos son las escuelas agrícolas, la formación, los servicios veterinarios y fitosanitarios, el control de calidad, la protección y la salud de las plantas, y los servicios de ingeniería. Es importante que los servicios de extensión estén ampliamente disponibles para los distintos tipos de cultivos.</p> <p>Los servicios de apoyo específicos pueden incluir incubadoras de empresas agrícolas, asesoramiento y otros servicios de consultoría.</p>	<p>Estimular la inversión responsable, especialmente cuando va acompañada de otros incentivos y medidas cuidadosamente orientados.</p> <p>Mejorar la eficiencia técnica.</p>	
<p><b>Servicios de facilitación: permisos de trabajo, inmigración, residencia, adquisición de licencias</b></p>	<p>La facilitación de la inversión simplifica los procedimientos administrativos, ayudando a los inversores a entender y cumplir los requisitos reglamentarios, y a establecerse en un país, por ejemplo, a través de "ventanillas únicas". Esto puede incluir el apoyo en la obtención de permisos y licencias de los departamentos gubernamentales pertinentes, la resolución de los problemas de inmigración de los trabajadores extranjeros y el permiso de residencia de estos.</p> <p>La facilitación de la inversión que apoya la inversión responsable también debe incluir medidas para generar conciencia entre los inversores sobre las leyes, reglamentos y procesos aplicables (como los procesos de evaluación de impacto), y el cumplimiento de dichas normas y procesos (véase el <b>recuadro 7</b>, a continuación).</p>	<p>Facilitar los negocios.</p> <p>Valorado por los inversores de mediana y gran escala.</p> <p>Las funciones de sensibilización pueden beneficiar también a los pequeños productores.</p>	<p>Cuando las medidas de facilitación de la inversión se centran únicamente en la racionalización y la agilización de los requisitos y procedimientos administrativos, esto puede socavar las regulaciones y los procesos que son necesarios para promover las inversiones responsables (véase el <b>recuadro 7</b>).</p> <p>Riesgo de que los permisos y las licencias se concedan sin un examen suficiente de las propuestas de inversión, sin la debida diligencia de los inversores o sin una participación suficiente en los procesos de evaluación de la inversión, y que los permisos o licencias preliminares se consideren un derecho a operar, aunque no se haya completado todo el conjunto de procesos de aprobación de la inversión.</p> <p>La contratación de expatriados, especialmente en un número elevado o ilimitado, puede desincentivar la contratación local y las oportunidades de desarrollo profesional.<sup>24</sup></p>

Fuentes en las que se basa el cuadro anterior: Fiedler (2020); Baliño et al. (2019); Laborde et al. (2018); Lampach et al. (2018); Ayele et al. (2019).

<sup>24</sup> Esto puede abordarse mediante límites a la contratación de expatriados o mandatos para que estos trabajadores proporcionen formación a la mano de obra local en los casos en los que no exista capacidad para llevar a cabo las tareas requeridas.

---

## RECUADRO 7: FACILITACIÓN DE LA INVERSIÓN

Los esfuerzos de facilitación de la inversión -a menudo, pero no siempre, orientados a facilitar la IED- pueden ser útiles para eliminar obstáculos indebidos a la inversión, como requisitos reglamentarios opacos, confusos o gravosos; procedimientos administrativos complicados o retrasados; corrupción; o falta de infraestructuras o servicios esenciales. Sin embargo, muchas de las iniciativas actuales de facilitación de la inversión se centran en el inversor y tienen como punto de mira la aceleración de las aprobaciones, la eliminación de los obstáculos reglamentarios y la estabilización del entorno legal y reglamentario en beneficio de los inversores, en posible detrimento de otros objetivos sociales y medioambientales. Es muy importante que las iniciativas de facilitación no se consideren aisladas de la agenda de desarrollo más amplia de un estado anfitrión. Es decir, si bien los gobiernos deben apoyar un entorno propicio para los inversores y las inversiones, factores críticos como la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y social local, la protección de los derechos legítimos de tenencia, la mejora industrial, el empleo y la capacitación, la salud, el clima y otras prioridades de desarrollo deben ser promovidos junto con las políticas orientadas a los inversores para garantizar que la inversión mejore los beneficios del desarrollo para la sociedad en su conjunto (Güven, 2020). La experiencia también sugiere que este tipo de marco y enfoque más amplio beneficia en última instancia al propio proyecto de inversión (Coleman *et al.*, 2018).

La facilitación de la inversión para el desarrollo sostenible se entiende mejor como una combinación de herramientas, políticas y procesos que variarán según el contexto, y que fomentan un marco normativo y administrativo para facilitar la inversión que maximiza y no socava los objetivos de desarrollo sostenible. A la hora de elaborar un plan para facilitar la inversión, un estado debe considerar de forma holística sus objetivos de desarrollo sostenible y si existen obstáculos normativos o técnicos que le impidan alcanzarlos sin justificación. A continuación, debe determinar el plan de facilitación adecuado que pueda abordar los obstáculos no justificados para los inversores y, al mismo tiempo, estar en consonancia con los objetivos de desarrollo más amplios (Güven, 2020).

---

El siguiente estudio de caso ilustra las formas en que se utilizan en la práctica los incentivos de apoyo técnico y empresarial en Senegal.



### **Estudio de caso: Modèle d’insertion des jeunes dans l’agriculture (Senegal)<sup>25</sup>**

En Senegal, el programa Modèle d’insertion des jeunes dans l’agriculture (MIJA; en español: Modelo para la integración de jóvenes en la agricultura) está gestionado por la Agencia Gubernamental de Empleo Juvenil (ANPEJ) y financiado por el gobierno, con el apoyo de la FAO y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las seis plataformas del MIJA ofrecen servicios integrales de incubación, incluyendo granjas modelo. El programa ha apoyado con éxito a jóvenes agroempresarios para que se organicen en la asociación de autoayuda RAPEA (Réseau africain pour la promotion de l’entrepreneuriat agricole), que a su vez presta servicios de apoyo técnico a los agroempresarios principiantes, fomenta el intercambio de conocimientos y facilita la acción colectiva.

### *Incentivos fiscales*

---

Los incentivos fiscales implican reducciones o exenciones de las obligaciones fiscales ordinarias y se contabilizan como ingresos no percibidos o diferidos. Estos incentivos suelen ser preferidos, en particular, por los países de renta baja que disponen de menos recursos iniciales para los incentivos financieros y se utilizan a menudo en el contexto de los esfuerzos para atraer la IED (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016). Sin embargo, los estudios indican que a menudo no vale la pena su coste.

Diversos estudios econométricos y basados en entrevistas han arrojado serias dudas sobre la eficacia de los incentivos fiscales, tal y como se utilizan generalmente<sup>26</sup>. Esencialmente, los incentivos fiscales cuestan mucho a los gobiernos en términos de pérdida de ingresos, pero no se ha demostrado que produzcan beneficios proporcionales en términos de aumento de la inversión. Este puede ser especialmente el caso de algunas inversiones agrícolas a gran escala de producción primaria que podrían describirse como de búsqueda de recursos, como “el caucho, el tabaco, el azúcar, las bananas, las piñas, el aceite de palma, el café y el té” (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016).

Estudios recientes basados en entrevistas subrayan el impacto limitado de los incentivos fiscales para la agricultura comercial en determinados países. Al examinar los incentivos y la inversión en la agroindustria en Etiopía, un estudio concluyó que “los incentivos fiscales, en particular, no tienen consecuencias para la inversión empresarial” (Ayele *et al.*, 2019), y que las agroindustrias entrevistadas identificaron la disponibilidad y el acceso a la tierra, la infraestructura, los préstamos en condiciones favorables y los servicios de facilitación

---

<sup>25</sup> Este estudio de caso ha sido adaptado de Fiedler (2020).

<sup>26</sup> Para un análisis más completo sobre el tema, véase el anexo III.

como elementos más importantes para apoyar la inversión. De hecho, “a pesar de los importantes incentivos, las inversiones a menudo no se ponen en marcha ni cumplen los objetivos de desarrollo previstos por el país” (Ayele *et al.*, 2019). Otro estudio que analizaba la comercialización agrícola en Ghana descubrió que los incentivos fiscales pueden beneficiar a los agricultores, pero “no estimulan realmente las inversiones en el sector agrícola” (Teye, 2019). En concreto, las decisiones sobre la ubicación de las inversiones no se ven especialmente influidas por los incentivos fiscales, ya que las infraestructuras deficientes -que aumentan los costes de producción- son un factor mucho más relevante (Teye, 2019). Además, un estudio realizado en 2020 sobre la inversión y los incentivos en la agroindustria en África encontró pruebas adicionales que apoyan este patrón<sup>27</sup>, concluyendo que la mayoría de los incentivos fiscales no motivan la inversión (con la excepción de las exenciones de los derechos de importación), y se alega que los recursos deben desviarse de los incentivos fiscales hacia los esfuerzos para mejorar la infraestructura y aumentar el acceso a la financiación (Ayele *et al.*, 2020).

Los incentivos fiscales son menos relevantes para los inversores que operan en la economía informal, como muchos pequeños productores. E incluso cuando los pequeños inversores agroindustriales locales pueden acceder técnicamente a los incentivos fiscales, es posible que no se beneficien de ellos, debido a su escala de operaciones (por ejemplo, no importan grandes cantidades de bienes de capital ni exportan sus productos), o a la inaccesibilidad administrativa de dichos incentivos (Ayele, 2019).

Un reto adicional de los incentivos fiscales es que incluso si se establecen para que solo se apliquen a determinados inversores o inversiones, los inversores a gran escala pueden encontrar a menudo formas de engañar al sistema para beneficiarse de estímulos que no están destinados a ellos. Por ejemplo, las empresas extranjeras pueden crear una filial local para captar los incentivos para los agricultores nacionales; las empresas locales pueden crear entidades extranjeras para captar los incentivos orientados a la IED; las empresas existentes pueden crear nuevas corporaciones para hacerse con los beneficios disponibles solo para las nuevas empresas; o las empresas pueden trasladar los ingresos imposables a una entidad relacionada para aprovechar ciertos incentivos. Además, los incentivos fiscales también pueden generar costos de administración onerosos (FMI *et al.*, 2015), aunque algunos son más complicados de administrar que otros.

Los incentivos fiscales pueden ser incentivos basados en los beneficios o en los costes. Los incentivos fiscales basados en los beneficios reducen o eliminan las tasas impuestas a los ingresos que de otro modo serían imposables. Los incentivos fiscales basados en los costes,

---

<sup>27</sup> Entre otras pruebas aportadas para esta afirmación, el estudio de 2020 incluyó los resultados de una encuesta realizada a 14 inversores en agroindustria de mediana y gran escala (tanto extranjeros como nacionales) en Etiopía, Ghana y Malawi, en la que se constató que solo dos de las 14 empresas informaron de que los incentivos fiscales habían influido en sus decisiones de inversión (Ayele *et al.*, 2020). Una excepción fue con respecto a las exenciones de derechos de importación: siete de las nueve empresas que las recibieron informaron de que estas exenciones “apoyaron una mayor inversión”. (Ayele *et al.*, 2020). El estudio también hacía referencia a investigaciones anteriores, incluida una encuesta centrada en Burundi, Ruanda, Tanzania y Uganda, que reveló que solo el 7,4% de los inversores encuestados afirmó que no habría invertido sin incentivos fiscales (Mwachinga, 2013).



por el contrario, se centran en los gastos relacionados con la inversión y proporcionan desgravaciones para reducir el coste del capital (FMI *et al.*, 2015). En la medida en que se considere que los incentivos fiscales merecen la pena en un contexto específico, los incentivos fiscales basados en los costes tienen más posibilidades de estimular la inversión, mientras que los incentivos basados en los beneficios tienen más probabilidades de ser redundantes (véase el anexo II). El cuadro 4 de esta guía examina el uso de ambos tipos de incentivos fiscales en el contexto de los sistemas agrícolas y alimentarios<sup>28</sup>:

### **Incentivos fiscales basados en los beneficios**

- Tipos reducidos para los dividendos e intereses pagados en el extranjero
- Vacaciones fiscales
- Tipos reducidos del impuesto de sociedades

### **Incentivos fiscales basados en los costes**

- Exenciones del IVA y tipo cero
- Créditos fiscales a la inversión
- Aranceles cero o reducidos
- Deducciones fiscales
- Traslado de pérdidas
- Bonificaciones a la inversión
- Exenciones fiscales a la exportación
- Amortización acelerada

---

<sup>28</sup> See discussion at Tavares-Lehmann *et al.*, (2016), p. 24–27.

#### Cuadro 4: Incentivos fiscales

Este cuadro ofrece un breve resumen de los incentivos fiscales a la inversión más comunes que pueden ofrecerse a los inversores en agricultura y sistemas alimentarios, empleando el sistema de semáforo explicado en la página 24.

Tipo de incentivo	¿Qué es y cómo funciona?	Potenciales pros	Potenciales contras
<i>Incentivos fiscales basados en los beneficios</i>			
Tipos reducidos para los dividendos e intereses pagados en el extranjero	Reduce los impuestos que los inversores, sobre todo los de países sujetos a un sistema fiscal mundial, pagan por los dividendos e intereses en el extranjero.	Reduce o evita la doble imposición de los inversores extranjeros.	Ingresos no percibidos. Puede ser utilizado por las multinacionales para evitar los impuestos mediante el traslado de los beneficios. Crea un terreno de juego desigual entre los inversores nacionales y los extranjeros.
Vacaciones fiscales	Exención total del pago de impuestos durante un periodo determinado. Se ofrece con frecuencia a las empresas recién creadas. Práctica habitual en las zonas de elaboración de productos de exportación (EPZ, por sus siglas en inglés) y las zonas económicas especiales (SEZ, por sus siglas en inglés).	Fácil de ofrecer, tanto en términos de diseño como de administración.	Ingresos no percibidos. Instrumento muy contundente: Instrument très rudimentaire: • No fomenta la inversión de capital. • No reinyecta los ingresos en empresas existentes o nuevas. • No fomenta las asociaciones nacionales. • Riesgo de que las empresas cierren sus operaciones y vuelvan a abrir como "nuevas" empresas para volver a tener derecho a los incentivos (evasión fiscal). Riesgo de elusión fiscal a través de los precios de transferencia.
Reducción de los tipos del impuesto de sociedades	Tipos del impuesto de sociedades más bajos para los inversores que cumplan los requisitos. Extremadamente común.	Fácil de ofrecer, tanto en términos de diseño como de administración.	Ingresos no percibidos.
<i>Incentivos fiscales basados en los costes</i>			
Exenciones de IVA y tipo cero	Concedido para los <b>insumos</b> con el fin de reducir los costes en el proceso agrícola. Concedido para <b>productos</b> de venta de bienes agrícolas para mantener el sector agrícola fuera del impuesto sobre el valor añadido (IVA).	La exención del IVA en la agricultura tiene como objetivo reducir el impacto de este impuesto sobre los pobres (ya que el consumidor acaba pagando más por el producto con los impuestos al consumo), mediante la reducción de los precios de los productos agrícolas básicos. Las exenciones del IVA pueden ser beneficiosas si la administración del impuesto es problemática. Aumenta la viabilidad financiera de los proyectos al margen.	Ingresos no percibidos. El IVA pagado por los insumos suele ser acreditable contra el IVA cargado en las ventas. Por lo tanto, en muchos casos, una exención del IVA sobre los insumos puede tener poco efecto sobre el productor, ya que, de lo contrario, normalmente recibiría un crédito completo por el IVA.

Tipo de incentivo	¿Qué es y cómo funciona?	Potenciales pros	Potenciales contras
Créditos fiscales a la inversión	Permite deducir de la cuota del impuesto sobre la renta un porcentaje fijo de determinados gastos de inversión. Suele utilizarse para fomentar la inversión en I+D y en bienes de capital. En el marco de un mecanismo simple de crédito fiscal a la inversión, los créditos pueden obtenerse sobre la base de un porcentaje fijo de los gastos de inversión admisibles para ese año. Otros mecanismos pueden ser más complejos, como los créditos obtenidos por los gastos que superen un determinado umbral, o con diferentes porcentajes en función del nivel de gastos.	Fomentar la inversión en I+D. Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos.	Ingresos no percibidos. Riesgo de incentivar grandes gastos innecesarios.
Aranceles cero o reducidos	Se eliminan o se reducen los aranceles o los derechos de importación sobre los equipos o las piezas de recambio de los proyectos de inversión. Se trata de una medida habitual en las zonas francas de exportación y son especialmente comunes en el sudeste asiático.	Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos.	Ingresos no percibidos. Si se eliminan los aranceles sobre los insumos disponibles localmente, se limita la creación de empleos indirectos.
Deducciones de impuestos	Permite al inversor solicitar una deducción en el impuesto sobre la renta por determinados gastos de inversión. La deducción va más allá de lo que normalmente se permitiría según las normas generales del impuesto sobre la renta. Se trata de una categoría más amplia que incluye otros tipos de incentivos más específicos, como las desgravaciones a la inversión y la amortización acelerada, que se analizan más adelante en esta tabla.	Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos.	Ingresos no percibidos.
Traslado de pérdidas	Se permite trasladar las pérdidas imposables hacia adelante o hacia atrás (para compensar los ingresos imposables) dentro de un plazo determinado.	Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos. Atraer a los inversores que esperan pérdidas en los primeros años (por ejemplo, mientras penetran en los mercados o aumentan la producción).	Ingresos no percibidos. Puede manipularse para que un proyecto de inversión acabe libre de impuestos durante una parte importante de su fase de ejecución.
Bonificaciones a la inversión	Permite a los inversores solicitar una deducción adicional por adelantado para los gastos de capital que cumplan los requisitos, además de la depreciación permitida para el activo. A diferencia de los créditos a la inversión, estos proporcionan una deducción en el impuesto sobre la renta, que compensa la renta imponible, en lugar de un crédito fiscal, que compensa el impuesto a pagar. El importe de la deducción se establece generalmente como un porcentaje de los gastos admisibles. Como la deducción reduce la renta imponible, su valor para los inversores depende del tipo del impuesto de sociedades aplicable. Suele dirigirse a la inversión en I+D.	Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos.	Ingresos no percibidos.

Tipo de incentivo	¿Qué es y cómo funciona?	Potenciales pros	Potenciales contras
Exenciones fiscales a la exportación	Exenciones de los impuestos a la exportación o de los impuestos especiales sobre los productos relacionados con la inversión.	Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos.	Ingresos no percibidos. Puede ser un desperdicio cuando las actividades orientadas a la exportación acaban teniendo un impacto limitado en la producción económica nacional.
Amortización acelerada	Permite a las empresas solicitar deducciones por depreciación de activos de capital a un ritmo acelerado en comparación con la vida económica útil del activo. Los incentivos reflejan una diferencia en el momento en que la empresa obtiene los beneficios fiscales (deducciones), proporcionando mayores beneficios fiscales en los primeros años de la vida económica útil de un activo.	Si no se tiene en cuenta el valor temporal del dinero, no hay ninguna diferencia global en los ingresos fiscales. Aumentar en los márgenes la viabilidad financiera de los proyectos.	Aunque no hay una diferencia global en los ingresos fiscales, al proporcionar beneficios fiscales acelerados a los inversores, los estados aplazan de hecho el momento de la recaudación.

Fuentes en las que se basa el cuadro anterior: Tavares-Lehman *et al.* (2016); FMI *et al.* (2015); Perera (2012); FAO (2013a).

## Incentivos regulatorios

Los incentivos regulatorios suelen ser excepciones a las leyes y reglamentos nacionales, que generalmente implican un debilitamiento de las normas medioambientales, laborales o sociales. Este tipo de incentivo es increíblemente problemático y puede dar lugar a la violación de la legislación internacional sobre derechos humanos. Los incentivos regulatorios también pueden incluir, posiblemente, normas o regímenes regulatorios más favorables que están diseñados para influir en la conducta de los inversores, como el acceso a la tierra junto con una clara titulación y demarcación de la misma. Si no se hace con cuidado, estas normas favorables también pueden plantear problemas de derechos humanos.

El **cuadro 5** de esta guía examina los siguientes incentivos regulatorios:

- Excepciones a leyes y reglamentos nacionales
- Protección especial de la tenencia de la tierra para los grandes inversores



### Cuadro 5: Incentivos regulatorios

Este cuadro ofrece un breve resumen de los incentivos regulatorios a la inversión que pueden ofrecerse a los inversores en la agricultura y los sistemas alimentarios, empleando el sistema de semáforo explicado en la página 24.

Tipo de incentivo	Qué es y cómo funciona	Potenciales pros	Potenciales contras
<b>Excepciones a leyes y reglamentos nacionales</b>	Excepciones a las leyes y reglamentos nacionales que tienden a implicar un debilitamiento de las normas medioambientales, laborales u otras normas sociales. Pueden ofrecerse sobre la base de un proyecto específico, a través de leyes de inversión que otorgan a los inversores extranjeros derechos sustantivos o de procedimiento especiales, o en zonas de libre comercio u otras zonas económicas especiales.		Socavar los derechos humanos. Contradican las metas de los Principios CSA-IRA. Pocas evidencias de que supongan un aumento de la inversión.
<b>Protección especial de la tenencia de la tierra para los grandes inversores</b>	Las normas de tenencia de la tierra rigen los derechos de uso de la misma y son un factor general del entorno propicio para la inversión en sistemas agrícolas y alimentarios. En los países con sistemas de gobernanza de la tierra débiles o en transición, los derechos de tenencia son a menudo controvertidos, los titulares legítimos de derechos de tenencia pueden no tener un reconocimiento formal de sus derechos y los esfuerzos del gobierno para asegurar los derechos de tenencia para todos pueden ser un proceso en marcha y largo. En este contexto, los gobiernos pueden intentar incentivar las inversiones a gran escala tratando de proteger específicamente los derechos sobre la tierra de los inversores, más allá de los esfuerzos generales para reforzar la tenencia, priorizando, por ejemplo, la propiedad relacionada con la inversión para la titulación y demarcación. <sup>29</sup>	Las normas de tenencia de la tierra son muy importantes para los inversores en el contexto de las inversiones en sistemas agrícolas y alimentarios. (Sin embargo, centrarse únicamente en el fortalecimiento de los derechos de tenencia para los inversores conlleva importantes riesgos; véase la columna de contras).	Dar prioridad a la protección de la tenencia para los inversores a gran escala crea riesgos de que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ignoren las reclamaciones legítimas de derechos de tenencia de la tierra.</li> <li>• Las protecciones de la tenencia proporcionadas al inversor pueden verse socavadas si, a pesar de todo, se impugnan los derechos (si se ignoran los derechos legítimos). Esto, a su vez, puede dar lugar a costosos conflictos con las comunidades locales, y/o a costosas disputas con el inversor que reclame protección en virtud de un contrato o tratado pertinente.</li> </ul>

Fuentes en las que se basa el cuadro anterior: Kelly *et al.* (2015); IISD (2018); Cordes and Bulman (2016); FAO (2013a).

Más allá de la protección especial de la tenencia para los inversores, los gobiernos adoptan a veces otras medidas relacionadas con la tierra, a fin de apoyar la inversión o a los inversores. Entre ellas se encuentran, por ejemplo:

- utilizar el poder de adquisición por expropiación (dominio eminente) para adquirir terrenos, con el fin de utilizarlos para una inversión u ofrecerlos a un inversor;
- ofrecer tierras a través de bancos de tierras, en los que las tierras se identifican o se adquieren antes que cualquier inversor específico, a menudo a pesar de las extremas

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, Whitley *et al.* (2014) (señalando que el Gobierno de Zambia “ofrece incentivos en forma de... acceso a la tierra a través de la titulación y la demarcación para la expansión de los bloques agrícolas como medio para ampliar el desarrollo agrícola comercial”).

diferencias de poder entre el gobierno que busca las tierras y los legítimos titulares de derechos de tenencia que las reclaman<sup>30</sup>;

- proporcionar grandes concesiones con alquileres baratos, que abarcan tierras que el gobierno ha calificado como públicas o estatales, aun si hay reclamaciones conflictivas sobre la tierra, incluso por parte de los titulares legítimos de derechos de tenencia cuyas familias y comunidades han utilizado y dependido de la tierra durante generaciones.

Especialmente en el contexto de sistemas de gobernanza de la tierra débiles o en transición, estas acciones son muy preocupantes. Pueden contravenir las obligaciones de un gobierno en materia de derechos humanos y dar lugar a conflictos y resultados negativos graves. Es discutible si tales acciones deben considerarse “incentivos a la inversión”; a efectos de esta guía, tales acciones se excluyen de su ámbito de aplicación.

### Otros incentivos

---

Las cuatro categorías de incentivos mencionadas anteriormente (financieros, de apoyo técnico y empresarial, fiscales y regulatorios) son los incentivos a la inversión más comúnmente reconocidos. Sin embargo, según la definición de “incentivo” utilizada en esta guía, y en el contexto de la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, existen al menos otros dos mecanismos relevantes que pueden clasificarse como incentivos. En el **cuadro 6** se examinan como “otros” incentivos los siguientes:

- Contratación pública
- Infraestructuras nuevas y específicas

---

<sup>30</sup> En los sistemas de gobernanza de la tierra que cuentan con una sólida protección de los derechos sobre la tierra y una menor contestación en torno a los mismos, los bancos de tierras pueden ser mecanismos más apropiados, e incluso pueden utilizarse para apoyar un mayor acceso a la tierra de los pequeños productores, incluidos los jóvenes.



**Cuadro 6: Otros incentivos**

Este cuadro ofrece un breve resumen de otros incentivos a la inversión que pueden ofrecerse a los inversores en agricultura y sistemas alimentarios, empleando el sistema de semáforo explicado en la página 24.

Tipo de incentivo	¿Qué es y cómo funciona?	Principales pros	Potenciales contras
<b>Contratación pública</b>	Adquirir a los pequeños productores, y/o a los proveedores que integran prácticas de sostenibilidad especialmente sólidas, los alimentos necesarios para los programas sociales (por ejemplo, para los hospitales, las autoridades de reserva de alimentos, la ayuda alimentaria y los programas de alimentación escolar). Como se ha señalado anteriormente, puede ser discutible si esto es un incentivo en sí mismo.	<p>Crear mercados estables para los pequeños productores.</p> <p>Crear mercados estables para los inversores que integran prácticas de sostenibilidad que van más allá de lo que exige la ley.</p>	Podrían no ser competitivos.
<b>Infraestructuras nuevas y específicas</b>	La creación de infraestructuras nuevas y específicas (por ejemplo, carreteras rurales y secundarias de calidad, electricidad fiable, puertos, instalaciones de almacenamiento o ferrocarriles) cuenta como un incentivo a la inversión si está relacionado con un inversor o conjunto de inversores en particular, en lugar de ofrecerse a todos los inversores (incluso si puede ser compartido por otros actores).	<p>Desbloquear el potencial agrícola rural, ya que abre zonas a través de carreteras, control del agua o mercados, e incentiva el aumento de la producción.</p> <p>Generar empleo dentro y fuera de la explotación.</p> <p>El regadío puede tener un efecto positivo extraordinario en las mujeres (que suelen soportar la carga de la recogida de agua).</p> <p>Estimular el crecimiento a favor de los pobres y mejorar los medios de vida rurales.</p> <p>Mejorar el acceso al mercado.</p> <p>Potenciar las inversiones en la agroindustria.</p>	<p>Si se dirige a un inversor específico, puede desviar la ubicación de infraestructuras importantes de lugares donde las infraestructuras nuevas o mejoradas beneficiarían a un conjunto más amplio de agricultores o apoyarían un mayor crecimiento económico.</p> <p>Los beneficiarios de los proyectos de infraestructuras suelen ser los propietarios de las tierras.</p> <p>Las infraestructuras con una gran huella física (como las carreteras) tienen un potencial impacto negativo en la biodiversidad y pueden ser una fuente de degradación medioambiental e, indirectamente, de emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>Puede afectar negativamente a los titulares de derechos de tenencia que utilizan o dependen de las tierras necesarias para la nueva infraestructura. Esto puede ocurrir si los titulares de los derechos no quieren que sus tierras se utilicen para la infraestructura, o si se les desplaza sin las debidas garantías procesales o una compensación adecuada.</p>

Fuentes en las que se basa el cuadro anterior: Kelly et al. (2015); Tavares-Lehman et al. (2016); FAO (2018b); Teye (2019); IFPRI (2020); Jouanjean (2013); Byiers and Rampa (2013).

# Parte III - Usar los incentivos para mejorar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios: consideraciones generales

En esta parte se analizan consideraciones generales sobre cómo pueden utilizarse los incentivos -y cómo no deben emplearse- para fomentar la inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios. Se analizan en detalle las siguientes consideraciones importantes:

- La inversión responsable en sistemas agrícolas y alimentarios viene determinada principalmente por el entorno propicio, no por los incentivos a la inversión. Los gobiernos que quieran fomentar una mayor inversión deben centrarse primero en mejorar el entorno.
- Los incentivos tienden a ser más eficaces cuando se identifican como el mejor mecanismo para superar un obstáculo concreto a la inversión a la que se enfrenta un inversor, por ejemplo, para superar fallos específicos del mercado.
- Los incentivos deben diseñarse para apoyar los resultados perseguidos por los Principios CSA-IRA, en particular para empoderar a los pequeños productores, especialmente a los jóvenes agroempresarios y a las mujeres.
- Los incentivos no deberían beneficiar de forma desproporcionada a los grandes inversores extranjeros en detrimento de otros inversores o de otros bienes públicos hacia los que podrían dirigirse los fondos.
- La coordinación y la gobernanza regionales deben ser utilizados para frenar la “competencia a la baja” en la oferta de incentivos.
- Los incentivos pueden funcionar mejor cuando se ofrecen como parte de un paquete y/o cuando se combinan con otras medidas, como la reforma de la normativa o los desincentivos a las conductas no deseables.
- Establecer una o varias condiciones a la concesión de un incentivo puede ayudar a garantizar el cumplimiento del objetivo/s del gobierno para su concesión; esto incluye objetivos de conducta que mejorarían los resultados de sostenibilidad de la inversión.

A continuación, se analiza cada punto.

## La inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios es determinada principalmente por el entorno propicio

La inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios está fuertemente influida, y principalmente determinada, por factores distintos de los incentivos a la inversión. En pocas palabras, “los incentivos no funcionan si no se dan ciertos fundamentos” (Tavares-Lehmann et al., 2016).

En particular, el “entorno propicio” influye en la toma de decisiones de inversión de los grandes, medianos y pequeños inversores dentro de un país. El entorno propicio es el conjunto de factores, condiciones y garantías que fomentan la inversión, en general, y la inversión responsable, en particular. Los gobiernos que pretenden fomentar la inversión responsable deberían, en primer lugar, centrarse en mejorar el entorno propicio. Esto es relevante tanto para promover más inversiones como para garantizar que estas sean *responsables*.

Los siguientes elementos son los identificados por los Principios CSA-IRA como principales de un entorno propicio:

- Alineación jurídica, normativa e institucional con los Principios CSA-IRA y las estrategias nacionales de desarrollo.
- Coherencia y consistencia política.
- Coordinación y aplicación efectivas por parte de las instituciones gubernamentales.
- Transparencia, inclusión y participación significativa en el desarrollo y la aplicación de las políticas, estrategias e incentivos pertinentes, así como en el contexto de la toma de decisiones de inversión específicas.

Aunque los incentivos a la inversión podrían considerarse parte del entorno propicio (CCSI y FAO 2019), y aunque la distinción entre un “incentivo” y una “condición propicia” no siempre es clara, siguen siendo solo una herramienta pequeña y específica frente a un conjunto más amplio de condiciones y factores que influyen en que la inversión se produzca y sea responsable.

A estos factores, inherentes al entorno propicio, que influyen en las decisiones de los inversores sobre si invertir o no, se les conoce a veces como “clima de inversión”. Muchos de los factores que se suelen considerar como integrantes del clima de inversión (véase el **recuadro 8**) son más relevantes para los inversores extranjeros y los inversores nacionales a gran escala, pero algunos son igualmente relevantes para los pequeños productores que toman decisiones de inversión. Sin embargo, en el fondo, las decisiones sobre inversiones en sistemas agrícolas y alimentarios son muy específicas del contexto, dependiendo de la naturaleza de la propia inversión. Los inversores -grandes y pequeños- necesitan unas condiciones medioambientales adecuadas, una infraestructura física decente y/u otras condiciones que les permitan producir o trabajar de forma rentable. Sin esos factores, el clima de inversión será relativamente poco atractivo para los inversores, que pueden elegir dónde invertir, y será un factor limitante para el éxito de los pequeños productores que no tienen esa opción.

---

## RECUADRO 8: “CLIMA DE INVERSIÓN” FACTORES RELEVANTES PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL INVERSOR

Aunque los factores del clima de inversión tienden a ser el centro de atención de las “agroempresas”, ya sean nacionales o extranjeras, algunos factores serán más importantes para las empresas extranjeras. Otros factores son igualmente relevantes para los pequeños productores.

### Condiciones macro y facilitadoras

- Estabilidad política, económica y social.
- Ausencia de conflictos.
- Cierta grado de calidad institucional y coordinación eficaz entre las entidades gubernamentales.
- Una buena gobernanza.
- Información sobre la idoneidad de la tierra disponible para la agricultura comercial.
- El grado de corrupción.
- Protección contra la competencia internacional desleal.

### Determinantes más tangibles de la inversión

- Acceso a la tierra o a otros recursos (naturales) atractivos.
- Acceso a mano de obra cualificada.
- Infraestructura decente, especialmente en las zonas rurales (por ejemplo, carreteras secundarias, agua, electrificación, instalaciones ferroviarias y portuarias, almacenamiento).
- Acceso y distancia a los principales mercados.
- Proximidad de las materias primas.
- Tamaño del mercado nacional y oportunidades de hacer negocios en él.
- Acceso a la financiación con tipos de interés razonables.
- Distancia al mercado objetivo.
- Disponibilidad de instalaciones de I+D agrícola.
- Tipos de interés razonables y acceso a la financiación.
- La accesibilidad del comercio internacional.

### Factores ambientales

- Agua.
- Clima.
- Fertilidad y salud del suelo.
- Disponibilidad de los cultivos necesarios.

### Leyes e instituciones

- Un sistema jurídico independiente.
- Un entorno normativo previsible (estado de derecho).
- Un régimen fiscal transparente y previsible.
- Una protección adecuada de los derechos de propiedad.
- Sistemas seguros de tenencia de la tierra, sin conflictos comunitarios.
- Existencia y aplicación de leyes contractuales.
- Condiciones socioeconómicas favorables.

---

Cuando estos elementos no están presentes, pueden actuar como barreras a la inversión. Algunos de estos obstáculos pueden superarse con incentivos (por ejemplo, el acceso a los mercados); otros requieren mecanismos alternativos, como la reforma legal o reglamentaria (por ejemplo, la seguridad de la tenencia de la tierra); y otros, simplemente, no pueden cambiarse (por ejemplo, si un determinado cultivo puede crecer en el entorno local). El reto para los gobiernos consiste en evaluar qué factores pueden controlar y, de esos factores, cuáles se abordarían mejor con un incentivo de inversión.

### *El papel de una legislación y una reglamentación sólidas para garantizar una inversión responsable*

---

Un marco jurídico y político estable, reforzado por un fuerte apoyo institucional, no solo es importante para fomentar la inversión (véase el **recuadro 8**), sino que también puede y debe utilizarse para garantizar que las inversiones en agricultura y sistemas alimentarios sean responsables.

Además de las leyes que regulan la conducta empresarial, las leyes sociales, laborales y medioambientales son especialmente importantes. Como se ha comentado en la Parte I, a veces no basta con incentivar a los inversores para que actúen o se abstengan de actuar

de una determinada manera; son necesarias leyes y otros requisitos reglamentarios para prohibir ciertas acciones. En el **recuadro 9** se enumeran algunos de los ámbitos que deberían regirse por protecciones integradas en la ley, en lugar de fomentarse mediante incentivos a la inversión.

---

## RECUADRO 9: LEYES SOCIALES, LABORALES Y AMBIENTALES IMPORTANTES

### Leyes ambientales

- Leyes y reglamentos que prohíben o limitan determinados impactos ambientales negativos (contaminación del agua y del aire, operaciones en zonas de alto valor de conservación, etc.).
- Evaluación de los impactos ambientales.
- Requisitos legales para las evaluaciones de impacto ambiental *ex ante* y *ex post* para los proyectos a gran escala, acompañados de monitoreo y aplicación (Cotula, 2016).

### Leyes sociales y laborales

- Protección de los derechos de tenencia para los titulares legítimos de derechos de tenencia, incluso cuando la tierra se considera legalmente en manos del estado.
  - Requisitos legales para la consulta local y el consentimiento libre, previo e informado.
  - Limitaciones en el uso del dominio eminente o de la adquisición por expropiación en el contexto de las inversiones en sistemas agrícolas y alimentarios, con definiciones claras y estrictas de lo que se considera de “utilidad pública”, así como requisitos de compensación equitativa para las limitadas situaciones en las que la tierra puede ser adquirida por expropiación.
  - Leyes y reglamentos que prohíban o limiten determinados impactos sociales negativos.
  - Leyes laborales sólidas que protejan los derechos de los trabajadores, incluso en cuestiones de remuneración y salud y seguridad, y que prohíban el trabajo infantil, el trabajo forzado y otras violaciones de los derechos laborales fundamentales.
  - Requisitos legales para las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos *ex ante* y *ex post* para los proyectos a gran escala, junto con la supervisión y el cumplimiento.
-



## ¿Cuándo tiene sentido usar incentivos a la inversión o cuándo se requiere un enfoque distinto?

### Circunstancias en las que los incentivos pueden ayudar

---

La razón más obvia para ofrecer un incentivo a la inversión es cuando se trata del **mejor mecanismo para abordar una barrera clave** que está desalentando a un inversor de realizar una inversión que el gobierno espera fomentar (por ejemplo, una inversión que está alineada con los Principios CSA-IRA y las prioridades nacionales de desarrollo).

En particular, los incentivos pueden utilizarse para intentar superar **fallos del mercado**. Por ejemplo:

- Las **deficiencias del mercado** crediticio pueden afectar a inversores de todos los tamaños y, en particular, a los pequeños productores, sobre todo a los jóvenes y las mujeres, que suelen carecer de activos como garantía. Aunque la solución óptima sería el proyecto mucho más amplio de resolver el mercado de crédito, los gobiernos pueden utilizar incentivos financieros como solución parcial para superar las deficiencias del mercado de crédito, influyendo en quién puede recibir un préstamo y para qué actividades (Johnson et al., de próxima publicación).
- Las volatilidades del mercado, las fluctuaciones meteorológicas y las externalidades adicionales características de las inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios, que a menudo provocan **aversión al riesgo**, la cual afecta por igual a las decisiones de inversión de los inversores a escala grande, mediana y pequeña. En este caso, incentivos como las donaciones de contrapartida, la participación en el capital y los préstamos subvencionados pueden utilizarse para compensar los elevados riesgos que un inversor no puede asegurar, animando a los inversores a asumir proyectos de mayor riesgo que, sin embargo, tienen un potencial prometedor (Johnson et al., de próxima publicación).
- La incapacidad del mercado para valorar determinados **bienes públicos y prácticas empresariales responsables**. El incentivo puede utilizarse para fomentar conductas que proporcionen externalidades positivas que, de otro modo, el mercado no valora ni paga, como el impacto medioambiental y social.
- Los inversores extranjeros pueden experimentar **asimetrías/fallas de información** debido a su falta de familiaridad con la economía de un país anfitrión (Tavares-Lehmann et al., 2016). Proporcionar información relevante como incentivo de apoyo técnico puede ayudar a superar los desafíos relacionados y hacer más atractiva la inversión en la jurisdicción.

Cuando el incentivo no está diseñado para superar una deficiencia del mercado que es muy relevante para un inversor, es probable que ocupe un lugar bajo en la lista de factores sobre los que tomará su decisión, si es que llega a considerarlo.

Más allá de corregir fallos específicos del mercado que puedan impedir que un inversor invierta, ciertos tipos de incentivos también pueden ser útiles en las siguientes circunstancias:

- Apoyar el desarrollo de bienes públicos.
- Proporcionar apoyo dirigido durante las crisis económicas.
- Fomentar los comportamientos sostenibles.
- Apoyar, en el contexto de las inversiones en la agricultura y los sistemas alimentarios, las inversiones responsables y viables de los pequeños productores que se ajusten a los Principios CSA-IRA y a las prioridades nacionales de desarrollo del país.

### *Circunstancias en las que los incentivos no tienen sentido*

---

Hay al menos dos circunstancias críticas en las que los incentivos no tienen sentido para una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

En primer lugar, no se debe utilizar un incentivo cuando no es el mecanismo adecuado para lograr un objetivo manifiesto. A menudo, una medida gubernamental distinta de un incentivo -como una ley o un cambio en el entorno propicio- sería más eficaz o adecuada. Por ejemplo, los gobiernos a veces tratan de abordar las disparidades regionales condicionando los incentivos a la inversión en sistemas agrícolas y alimentarios a que esta se produzca en zonas que no la reciben. Sin embargo, los estudios han demostrado que una exención fiscal por condiciones geográficas no es suficiente para estimular la inversión cuando no se abordan otros factores más importantes, como la infraestructura vial y el acceso a los mercados (Teye, 2019).



**Recomendación:** *en primer lugar, hay que entender la barrera a la que se enfrenta un inversor o grupo de inversores determinado, y luego investigar si un incentivo ayudaría realmente a superar esa barrera o si sería más apropiado otro mecanismo.*

En segundo lugar, no se debe utilizar un incentivo cuando aun siendo en teoría apropiado es poco probable que sea la herramienta adecuada, ya sea porque está mal diseñado o porque no vale la pena el coste. Un fallo en el diseño puede hacer que un incentivo sea ineficaz; esto puede incluir, por ejemplo, la elección del tipo de incentivo equivocado, el hecho de no dirigirlo estratégicamente y/o el hecho de no condicionarlo adecuadamente. Un incentivo también puede no ser una opción adecuada cuando los costes totales superan a los beneficios. Como se ha comentado en las partes II y IV, esto incluye la evaluación de los costes asociados a los incentivos.



## Razones para el uso injustificado de incentivos

A pesar de la inutilidad o el despilfarro de ofrecer incentivos específicos a la inversión en determinadas circunstancias, se siguen ofreciendo incentivos ineficientes y redundantes. Hay una serie de razones por las que los gobiernos pueden seguir haciéndolo:

- Los gobiernos pueden pensar que es **más fácil** ofrecer incentivos fiscales que mejorar sistemáticamente los sistemas legales e institucionales de un país; mejorar la infraestructura física; implementar reformas económicas; desarrollar una mano de obra cualificada; o proporcionar un entorno político estable, incluso si esas condiciones de entorno propicio son mucho más importantes para atraer y apoyar la inversión.
- Las **empresas presionan** a los gobiernos para que concedan incentivos fiscales, y los intereses creados de las empresas, e incluso del gobierno, presionan para mantenerlos (FMI *et al.*, 2015). Esto se ve exacerbado por un tipo de asimetría de la información diferente al que se ha comentado anteriormente, en el que el inversor tiene todas las cartas en la mano en lo que respecta a la importancia relativa de varios factores para su toma de decisiones, mientras que el gobierno se basa únicamente en las afirmaciones del propio inversor de que un incentivo es crucial para su decisión de invertir o no, incluso si no es realmente así.
- Los políticos ceden a **factores políticos**. Por ejemplo, los políticos pueden considerar conveniente ofrecer incentivos fiscales para dar una imagen de proactividad a la hora de abordar las economías débiles o apoyar a determinadas regiones, especialmente cuando las intervenciones probadas, como la mejora de las infraestructuras físicas o las instalaciones educativas, tienen más probabilidades de tardar en mostrar sus beneficios (Rondinelli y Burpitt, 2000). También pueden ofrecer ciertos incentivos a pesar de los consejos de las organizaciones internacionales de no ofrecerlos -o de eliminarlos- (FMI *et al.*, 2015), o desatendiendo directamente las recomendaciones de los expertos basadas en evaluaciones específicas del programa de incentivos.
- Hay una **falta de coordinación y comunicación gubernamental internas**, con los ministerios de agricultura, inversión, finanzas y desarrollo trabajando en silos y con propósitos cruzados, en lugar de unirse bajo una estrategia coherente para lograr los objetivos nacionales.
- El fenómeno mundial y regional de la “**competencia a la baja**”, en la que los países compiten entre sí para bajar los impuestos en un intento de ganar inversiones. Se trata de un reto mayor con los incentivos de localización (los que buscan atraer/mantener el capital de inversión) que con los que buscan moldear el comportamiento. Esta competencia puede afectar negativamente al bienestar de otros países y dar lugar a una “asignación global ineficiente del capital” y a una “pérdida colectiva de producción”, ya que todos los países de una región acaban bajando sus tipos impositivos, pero no atraen necesariamente una mayor inversión (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016; FMI *et al.*, 2015).

## Los incentivos deberían ser diseñados para apoyar las metas perseguidas por los Principios CSA-IRA

Los Principios CSA-IRA afirman específicamente que la inversión responsable “contribuye de forma significativa a la mejora de los medios de vida sostenibles, en especial para los pequeños productores y los miembros de grupos marginados y vulnerables, mediante la creación de empleo digno para todas las personas que trabajan en la agricultura y la alimentación; la erradicación de la pobreza; el fomento de la igualdad social y de género; la eliminación de las peores formas de trabajo infantil; la promoción de la participación e inclusión social; el aumento del crecimiento económico; y, por tanto, la consecución del desarrollo sostenible” (CSA, 2014). Aunque las inversiones de las empresas a gran escala pueden estructurarse para ayudar a alcanzar estos objetivos, no hay una vía más directa que la de garantizar que los cientos de millones de hogares de pequeños productores del mundo (que se calcula que mantienen a unos 2 000 millones de personas) reciban el apoyo que necesitan para producir de la forma más sostenible posible desde el punto de vista económico, social y medioambiental (Nwanze, 2011).



**Recomendación: dar prioridad al desarrollo de incentivos a la inversión dirigidos a los pequeños productores, especialmente a los jóvenes y a las mujeres, así como a las microempresas y a las pequeñas empresas de las fases iniciales y finales de la cadena de valor.**

Dada la gran diversidad existente entre los pequeños productores (analizada en la Parte I), pueden ser necesarios diferentes incentivos para responder a las distintas necesidades. Por ejemplo, en el caso de los pequeños productores ya establecidos -más comúnmente hombres-, puede que no sea necesario atraerlos a la agricultura, sino más bien estimular las inversiones que les permitan llevar a cabo sus actividades de forma sostenible y productiva.

Las mujeres se enfrentan a barreras muy diferentes para aumentar la inversión en sistemas agrícolas y alimentarios -como el acceso desigual a la educación y la información, y una acción individual y colectiva más débil (véase el **recuadro 2**)-, y es probable que se beneficien de un apoyo bien dirigido que reconozca estos obstáculos sociales u otras limitaciones. Por ejemplo, en el contexto de los servicios de extensión agrícola, los estudios han demostrado que una cuidadosa orientación de la información, unos agentes de extensión formados en materia de género y la contratación de agentes de extensión femeninos, entre otros, pueden tener efectos positivos (IFPRI, 2019; Mudege et al., 2017; Mamun-Ur-Rashid et al., 2017).

Los jóvenes agroempresarios pueden necesitar incentivos que hagan más atractiva la agricultura, por ejemplo, fomentando la innovación y el empleo de tecnologías y técnicas que les permitan producir más con menos (véase el recuadro 3). En este caso, podrían ser apropiados incentivos como el apoyo a la incubación de empresas emergentes y paquetes tecnológicos.



**Recomendación:** seleccionar diferentes incentivos para los distintos subgrupos, en función de sus necesidades particulares.

Al diseñar los incentivos que apoyan a los pequeños productores en un intento de potenciar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, los responsables políticos y el personal técnico deben tener cuidado de que los incentivos no socaven inadvertidamente otros objetivos, como la sostenibilidad medioambiental o la salud pública. Por ejemplo, el suministro generalizado de insumos químicos sin la suficiente formación o equipo de seguridad puede acabar afectando negativamente a la salud de los agricultores o al medio ambiente. El apoyo a los precios del mercado puede acabar provocando daños medioambientales al fomentar la sobreproducción o el monocultivo intensivo.



**Recomendación:** diseñar incentivos que reconozcan las diferentes dimensiones de la inversión responsable en sistemas agrícolas y alimentarios, para no perseguir ciegamente una dimensión (por ejemplo, la seguridad alimentaria) a expensas de otras (por ejemplo, la biodiversidad).

## Reconsiderar y gestionar los incentivos orientados a los inversores extranjeros a gran escala

### *Riesgos de un foco excesivo en los inversores extranjeros a gran escala*

Los incentivos no deberían beneficiar desproporcionadamente a los grandes inversores extranjeros, en detrimento de otros inversores. Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de la inversión en sistemas agrícolas y alimentarios en los países de ingresos bajos y medios procede de los agricultores nacionales, y la IED solo representa una fracción de la inversión total en agricultura y sistemas alimentarios. Los gobiernos pueden considerar que es mucho mejor utilizar los escasos recursos para orientar los incentivos hacia la eliminación de los obstáculos a los que se enfrentan los agricultores nacionales y las PYMES (pequeñas y medianas empresas) que operan en las fases iniciales y finales de la cadena de valor (Syed y Miyazako, 2013).

Aunque la inversión extranjera responsable puede aportar múltiples beneficios y contribuir a los objetivos de desarrollo de un país, también han surgido muchos impactos negativos -incluyendo graves abusos de los derechos humanos y severos daños medioambientales- de las inversiones extranjeras a gran escala en la agricultura y los sistemas alimentarios. A la luz del historial de tales inversiones y de sus riesgos inherentes, la coherencia de las inversiones extranjeras a gran escala en la agricultura y los sistemas alimentarios con los principios adoptados en los Principios CSA-IRA no es un hecho descontado.



**Recomendación: evitar poner un énfasis excesivo en el uso de incentivos para atraer la IED y limitar las barreras que favorecen a inversores de cierto tamaño en detrimento de otros (por ejemplo, requisitos de tamaño mínimo de inversión).**

### *Formas de asegurar que las inversiones extranjeras a gran escala sean responsables*

---

Lo antedicho no quiere decir que las inversiones a gran escala en agricultura y sistemas alimentarios no tengan cabida en el plan de desarrollo agrícola de un país. Por ejemplo, ciertos tipos de cultivos -incluidos los comerciales, como la caña de azúcar y el aceite de palma, así como ciertos cereales- tienen características agronómicas que hacen que la producción a gran escala sea la opción más obvia (Chan, 2013). Sin embargo, incluso estos cultivos no requieren necesariamente la asignación de grandes extensiones de tierra; más bien, la inversión a gran escala utilizando enfoques empresariales inclusivos que permitan a los pequeños propietarios conservar sus derechos sobre la tierra (como a través de planes de subcontratación) también puede ser una opción.

En la medida en que un país siga incluyendo la atracción de inversiones extranjeras a gran escala en el sector agrícola y alimentario como parte de su plan de desarrollo nacional, cualquier uso de incentivos orientados a dichos inversores debería incluir las siguientes consideraciones.

En primer lugar, no debe permitirse que ninguna inversión contravenga los Principios CSA-IRA en detrimento de los derechos humanos (por ejemplo, violando los derechos legítimos de tenencia de la tierra de las poblaciones locales); del medio ambiente (por ejemplo, contaminando los cursos de agua); y del desarrollo sostenible del país anfitrión (por ejemplo, evadiendo impuestos). Esto debe ser así, independientemente de que se ofrezca un incentivo.

Para evitar estas contravenciones, los gobiernos deben asegurarse de que su legislación nacional proteja los derechos humanos y el medio ambiente de posibles daños relacionados con las inversiones. Las salvaguardias también pueden integrarse en la fase de aprobación, por ejemplo, garantizando la debida diligencia y la selección de las posibles inversiones<sup>31</sup>, y mediante el uso de sólidas evaluaciones de impacto. Además, aunque no se recomiendan los contratos de inversión (véase la parte II), en la medida en que estos se utilicen, pueden incorporar explícitamente salvaguardias adicionales que vayan más allá de lo que exige actualmente la ley y “hacer que el incumplimiento constituya una violación de las condiciones contractuales legalmente vinculantes” (FAO, 2016).

En segundo lugar, cualquier incentivo que se ofrezca a una inversión a gran escala debe sustentar las contribuciones de esa inversión en las metas recogidas en los Principios CSA-IRA. Estas incluyen el aumento de la seguridad alimentaria y la nutrición; el desarrollo económico sostenible e inclusivo; la erradicación de la pobreza; el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes; la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales; y el apoyo a la diversidad y la innovación.

---

<sup>31</sup> Resulta valioso investigar el historial social, laboral y medioambiental de los posibles inversores a gran escala. Una herramienta muy utilizada para investigar los comportamientos problemáticos de las empresas es la base de datos de Good Jobs First, Violation Tracker: <https://www.goodjobsfirst.org/violation-tracker>.

Los responsables de la elaboración de políticas y el personal técnico pueden tratar de conseguirlo a través de las condiciones (que se analizan más adelante en esta parte) que se asocian a los incentivos. Por ejemplo, se permitirá a las inversiones una amortización acelerada de los activos relacionados con el proyecto si se imparte formación a través del mismo para mejorar la cualificación de las mujeres. O, por ejemplo, se ofrecerá un incentivo a los inversores que integren enfoques empresariales inclusivos (demostrados mediante el cumplimiento de criterios claros y objetivos). Cuando se pongan condiciones, los incentivos deben concederse solo si se demuestra que se han cumplido las condiciones, y son revocables si la inversión incumple los Principios CSA-IRA. Esto podría adoptar la forma de una disposición en la ley pertinente que ofrezca el incentivo, declarando que los incentivos pueden ser revocados si no se cumplen las condiciones adjuntas o si la inversión incumple los Principios CSA-IRA y no se hace ningún esfuerzo para remediar dicho incumplimiento.



*Recomendación: consignar en la legislación salvaguardias adecuadas para proteger los derechos humanos y el medio ambiente en el contexto de la inversión. Utilizar medidas adicionales, como la diligencia debida y la selección, para evaluar si es probable que una inversión contribuya a la realización de los derechos humanos y a la consecución de las prioridades de desarrollo, o que los socave.*



*Recomendación: considerar la posibilidad de incluir condiciones que sustenten la consecución de las metas de los Principios CSA-IRA en los incentivos ofrecidos a los grandes inversores extranjeros, y hacer que esos incentivos sean revocables en los casos en que no se cumplan dichas condiciones.*

### *La gobernanza y la coordinación regionales son importantes*

---

En el contexto de los incentivos de localización, lo ideal sería que los países se coordinaran para no ofrecer incentivos innecesarios y se limitaran a competir por la IED sobre la base de condiciones competitivas como la dotación de factores, la estabilidad jurídica e institucional, la infraestructura adecuada y la estabilidad política. En la práctica, sin embargo, la capacidad de los países para coordinarse eficazmente se ha visto obstaculizada por la ausencia de “un marco de supervisión supranacional eficaz e instituciones poderosas que lo hagan cumplir” (FMI et al., 2015). Sin esa coordinación, no es fácil abstenerse de aplicar incentivos innecesarios, debido a la presión que se crea cuando otros países ofrecen incentivos (sobre todo fiscales).

Incluso si los países tratan de coordinar los incentivos fiscales o una política fiscal más amplia, pueden surgir riesgos potenciales. Uno de ellos es que acordar la eliminación de los incentivos fiscales podría trasladar la competencia a las políticas fiscales generales, como la reducción de los tipos generales del impuesto de sociedades. El segundo es que, si solo un subconjunto de los países pertinentes acuerda coordinarse, los países que no cooperen podrían beneficiarse a costa de los que sí lo hagan (FMI et al., 2015).

Los esfuerzos regionales para coordinar la competencia fiscal perjudicial han tenido diversos grados de éxito hasta la fecha (FMI *et al.*, 2015)<sup>32</sup>. No obstante, existen opciones para la cooperación regional. Como señalan el FMI, el Banco Mundial, la CNUCYD y la OCDE, una opción no vinculante sería un código de conducta por el que se acordara no utilizar determinados incentivos fiscales, como el Código de Conducta para la fiscalidad de las empresas en la Unión Europea. Una opción vinculante podría ser un marco legislativo común, como las normas sobre ayudas estatales en la Unión Europea (FMI *et al.*, 2015). Una opción más modesta sería centrarse en “un marco común para informar sobre los incentivos fiscales y el intercambio de información para fomentar el aprendizaje mutuo”, con el objetivo de mejorar la transparencia y permitir la evaluación a posteriori de los incentivos fiscales (Teijeiro, 2015).

Mientras tanto, y en la medida en que los países continúen ofreciendo incentivos a la inversión a través de contratos (no recomendado), la publicación de una lista de incentivos disponibles en un sitio web regional proporcionaría una mayor transparencia, con el objetivo de minimizar la presión sobre los negociadores gubernamentales en las negociaciones contractuales. Al hacerlo, esta divulgación podría facilitar que se evite una competencia regional a la baja, ya que los negociadores gubernamentales ganan poder de negociación al ver lo que ofrecen otros países, minimizando así la capacidad de las empresas de utilizar la opacidad en su beneficio (Charlton, 2003). Sin embargo, existe el riesgo de que esta transparencia funcione como un arma de doble filo, si los países se sienten presionados para igualar los incentivos de otros países en función de lo que se publica. Esta sugerencia se hace junto con la recomendación de que la forma óptima de ofrecer incentivos a la inversión es en la legislación nacional (véase la discusión en la Parte II de esta guía), y no a nivel de contrato individual.

A pesar de los desafíos, será de vital importancia que los gobiernos encuentren formas de cooperar para frenar la competencia a la baja que conduce al uso redundante de incentivos. Abstenerse de aplicar incentivos innecesarios de forma coordinada puede ayudar a los gobiernos a garantizar que los objetivos de los incentivos que ofrecen están vinculados a sus prioridades nacionales, así como a las prioridades de desarrollo regional<sup>33</sup>.



**Recomendación: participar en los esfuerzos regionales para frenar el uso redundante de incentivos y combatir la “competencia a la baja”.**

<sup>32</sup> Ejemplo analizado: Protocolo de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés) sobre financiación e inversión, y Directrices para la aplicación y el tratamiento de los incentivos fiscales en la región de la SADC; Código de Conducta de la Comunidad del África Oriental (CAO); Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA, por sus siglas en francés); debates de la “Declaración de Buenas Prácticas” del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN).

<sup>33</sup> La coordinación regional puede y debe extenderse, más allá de la coordinación de los incentivos, a otros aspectos de la alineación de la inversión con los Principios CSA-IRA. Esto se reconoce explícitamente en las Directrices de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental para la Inversión Responsable en la Agricultura (ASEAN RAI) sobre la promoción de la inversión responsable en la alimentación, la agricultura y la silvicultura, que destacan la importancia de “promover la asistencia intrarregional, el intercambio de experiencias y la creación de capacidades en cuestiones relacionadas con la inversión responsable en la alimentación, la agricultura y la silvicultura, para fortalecer la capacidad de los gobiernos de los estados miembros de la ASEAN en cuestiones legales, políticas y de aplicación”. Principio 10.



## Condicionar los incentivos puede ser esencial para promover prácticas responsables y sostenibles más allá de lo que exige la ley

Adjuntar condiciones a los incentivos puede ser una forma de utilizarlos para promover una inversión más responsable y alineada con los Principios CSA-IRA. Mediante el uso de condiciones, los gobiernos pueden fomentar prácticas específicas responsables y sostenibles que vayan más allá de lo que exige la ley, al tiempo que garantizan que no se ofrezcan incentivos cuando las inversiones no apoyen prácticas responsables. Por ejemplo, los **pagos por servicios ecosistémicos o medioambientales** son un mecanismo muy popular para fomentar prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente. En esencia, no son más que una subvención (o incluso un préstamo o una garantía de préstamo) que se concede a un inversor siempre que este cumpla una o varias condiciones medioambientales:

Incentivo (tipo: subvención) + Condición (tipo: ambiental)

Estos pagos pueden ser especialmente importantes para los pequeños productores, que tienden a carecer de capital para implementar cambios sensibles al clima y al medio ambiente en sus prácticas, como la creación de estanques para mejorar el almacenamiento de agua (los costes cubren la creación y cualquier pérdida en la producción agrícola) (Smith et al., 2013; One Planet y PNUMA, 2019).

Es importante destacar que las condiciones no funcionan si el incentivo no lo hace, lo que subraya la necesidad de ofrecer incentivos que realmente motiven a los inversores de la manera prevista.

Una condición puede no ser relevante en todos los casos de uso de incentivos. La pertinencia depende del objetivo que el gobierno quiera alcanzar. Por ejemplo, si un gobierno quiere fomentar la reinversión en una plantación a gran escala ya existente, pero solo si se emplean prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente, el incentivo que puede ofrecerse al inversor podría ir acompañado de la condición de que el beneficio solo se conceda si se demuestra que se realizan cultivos de cobertura, se plantan hileras de setos o alguna otra práctica pertinente. En este contexto, las condiciones, cuando se combinan con el tipo correcto de incentivo, pueden ayudar a filtrar los tipos de inversiones que los gobiernos desean fomentar y dar forma a las prácticas agrícolas para que se ajusten mejor a los resultados del sistema alimentario sostenible.

Sin embargo, en otro escenario, una condición puede no ser necesaria. Por ejemplo, el objetivo del gobierno puede ser que los ingresos de los pequeños agricultores aumenten gracias a una mayor productividad, por lo que el gobierno puede ofrecer un incentivo tecnológico en forma de una variedad de planta o de ganado más apropiada para el medio ambiente. En este caso, si el agricultor aprovecha ese incentivo e invierte en consecuencia, el resultado se alcanzará (suponiendo que el gobierno haya seleccionado la variedad correcta), y la productividad del agricultor debería aumentar por cultivar con la variedad mejorada; no sería necesaria ninguna condición.

Las condiciones vienen determinadas por los **objetivos** del gobierno para las inversiones previstas, que a su vez deben basarse en las prioridades nacionales de desarrollo en general. Por lo tanto, las condiciones que más probablemente sean relevantes para las inversiones responsables en sistemas agrícolas y alimentarios son las vinculadas a cuestiones medioambientales, sociales, sanitarias y nutricionales, así como a las condiciones de ubicación u otras condiciones de comportamiento. Sin embargo, tal y como se ha comentado en el **recuadro 9**, algunos aspectos de estas cuestiones deberían abordarse en la legislación, en lugar de a través de incentivos.

En el caso de algunos incentivos, especialmente los dirigidos a los grandes inversores, los enfoques basados en los resultados pueden ser una forma eficaz de garantizar que los incentivos con condiciones conduzcan a los resultados deseados. En un **enfoque basado en los resultados**, el incentivo depende del impacto demostrado. Este enfoque puede tener más probabilidades de producir el impacto deseado que cuando los incentivos se ofrecen sin una condición, o cuando se ofrecen en función de la práctica o la actividad del inversor (en lugar de basarse en el impacto) (OCDE, 2020). Sin embargo, un enfoque basado en el rendimiento no suele ser apropiado para los pequeños productores, que pueden no tener suficiente capital para llevar a cabo ciertas acciones que producen un impacto sin un apoyo inicial, o que no pueden permitirse esperar a que ese impacto se manifieste. En estos casos, es más apropiado ofrecer un incentivo una vez que se modifica una práctica o se emprende una actividad (PNUD, s.f.).

Estos matices refuerzan la necesidad de garantizar que la planificación y el diseño de los incentivos sean participativos y estén orientados a las necesidades, especialmente para identificar los desafíos prácticos a los que se enfrentan los diversos productores a pequeña escala que pueden ser los potenciales destinatarios de los incentivos.



**Recomendación: considerar la posibilidad de vincular los incentivos a condiciones medioambientales, sociales, sanitarias, de comportamiento o de otro tipo para lograr los efectos deseados en relación con la inversión que se ajusten a las prioridades nacionales de desarrollo.**

## Los incentivos pueden funcionar mejor como parte de un paquete

Los incentivos a la inversión no son más que un mecanismo potencial dentro de un conjunto de medidas necesarias para lograr una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Más allá de la selección del incentivo adecuado, y de la posibilidad de asociar ese incentivo con una condición, la eficacia de un incentivo puede aumentar si se combina con otras medidas. Esto se debe a que ofrecer incentivos como parte de un paquete puede ayudar mejor al inversor a utilizar el incentivo o los incentivos de forma más eficaz (Fiedler, 2020).

Los incentivos a la inversión en los sistemas agrícolas y alimentarios pueden empaquetarse de múltiples maneras para aumentar su eficacia y su capacidad de apoyar la inversión responsable. Entre ellas se encuentran las siguientes:



- Agrupar varios incentivos complementarios. Por ejemplo, según este enfoque, un préstamo en condiciones favorables para los pequeños productores podría combinarse con la formación, la tutoría y el asesoramiento; en un paquete de este tipo, el incentivo financiero puede utilizarse de forma más eficaz cuando el beneficiario también recibe los incentivos de apoyo técnico complementarios.
- Ofrecer incentivos en el marco de un régimen normativo sólido que también puede incluir desincentivos, como impuestos, multas y prohibición de uso. En esencia, se trata de reforzar el entorno propicio junto con las disposiciones sobre incentivos; pero también puede considerarse que se combina el “palo” de los desincentivos (como las leyes medioambientales que prohíben determinados tipos de conducta o un impuesto sobre la tierra que desincentiva las prácticas perjudiciales), con la “zanahoria” de los incentivos.
- Acoplados con inversiones gubernamentales complementarias, como la investigación en sistemas de producción sostenibles (FAO, s.f.).

El empaquetado puede implicar uno o varios de los elementos anteriores. Por ejemplo, las intervenciones sobre los precios y la concesión de créditos, junto con la inversión pública en investigación y desarrollo y servicios de extensión, instituciones fuertes e inversiones en educación primaria e infraestructura rural (especialmente electrificación y riego), han demostrado tener éxito en la eliminación de los sesgos antiagrícolas de los países (Laborde *et al.*, 2019). Es importante destacar que los diferentes incentivos pueden ser relevantes en diferentes etapas y pueden tratar de efectuar cambios a corto o largo plazo.

Cuando se trata de incentivos para las **mujeres, los jóvenes u otros grupos históricamente marginados**, suele ser preferible ofrecer un paquete, antes que incentivos aislados, para conseguir los resultados esperados. Esto es cierto incluso si significa que se beneficiará de la intervención un número menor de beneficiarios, debido a los presupuestos limitados. Es especialmente importante el elemento de desarrollo de habilidades a través de la formación y el coaching. Para participar de forma activa y significativa en el diseño de políticas, en la aplicación y en los procesos de seguimiento y evaluación de nuevos incentivos, y para aprovechar después una intervención de este tipo, los jóvenes y las mujeres necesitan las competencias adecuadas. Su potencialmente limitada capacidad de incidencia, empresarial o técnica, puede constituir una importante limitación que les impida defender eficazmente sus intereses y aprovechar los incentivos disponibles para ayudarles a desarrollar y mantener un medio de vida viable en la agricultura. Por lo tanto, aunque el acceso a una subvención puede ser una condición previa para que los jóvenes y las mujeres inviertan en la agricultura y los sistemas alimentarios, el hecho de combinar esa subvención con servicios adicionales -como el acceso a equipos o instalaciones de cosecha, a incubadoras de empresas, a formación continua, a entrenamiento y a otros servicios de asesoramiento- les capacitará para desarrollar, pilotar y ejecutar proyectos que sean económicamente viables y tengan impacto (Fiedler, 2020). Los siguientes estudios de caso de Nigeria y Mauritania ofrecen ejemplos prácticos de cómo se pueden ofrecer los incentivos.

## Estudio de caso: sistema nigeriano de reparto de riesgos basado en incentivos para los préstamos agrícolas

Propiedad del Banco Central de Nigeria (CBN) e instituido en asociación con el Ministerio Federal de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Comité de Banqueros de Nigeria, en 2013, el Sistema de distribución de riesgos basado en incentivos para préstamos agrícolas de Nigeria (NIRSAL Plc, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo elevar a millones de agricultores nigerianos por encima del umbral de la pobreza mediante la reducción del riesgo de los préstamos agrícolas. Principalmente, el NIRSAL anima a los financieros e inversores a otorgar préstamos al sector agroindustrial mediante la concesión **de garantías de riesgo crediticio**, compartiendo así el riesgo y catalizando los flujos financieros y de inversión en las cadenas de valor agrícolas, y aumentando el acceso de los pequeños agricultores al crédito.

Además de las garantías de riesgo crediticio, NIRSAL (NIRSAL, s.f.):

- ofrece **asistencia técnica** a los productores, para que los préstamos recibidos se utilicen con mayor eficacia;
- califica a los bancos en función de la eficacia de sus préstamos y del impacto social;
- ofrece a los bancos incentivos para aumentar su capacidad de préstamo;
- y facilita la formación de nuevos sistemas -como las **cooperativas de productores** y los **sistemas de transporte**- que reduzcan los costes de transporte de los productos.

Antes de la creación del NIRSAL, el 2% de los préstamos bancarios en Nigeria se destinaba a préstamos agrícolas, frente al 6% en países en desarrollo comparables, como Kenia (Banco Central de Nigeria, 2012). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del NIRSAL en la última década, las instituciones de crédito siguen siendo reacias a financiar determinadas áreas de las cadenas de valor agrícolas (Abdulhameed, 2016). Hasta la fecha, NIRSAL ha concedido préstamos por valor de 500,7 millones de dólares y ha garantizado 677 proyectos, y calcula que se han creado 400 000 puestos de trabajo. Su objetivo es aumentar los préstamos agrícolas hasta el 7% del total de préstamos en Nigeria para 2026 (Abdulhameed, 2019).



### Estudio de caso: Mauritania, Union Nationale des Mutuelles d'Investissement et de Crédit Oasien et des zones pluviales (UNMICO)<sup>34</sup>

En Mauritania, una institución específica de microfinanciación -Unión Nacional de Mutuas de Inversión y Crédito de Oasien y de las zonas pluviales (UNMICO)- concede **préstamos** al sector agrícola. La UNMICO tiene el mérito de combinar el crédito rural a bajos tipos de interés con el **apoyo al desarrollo de capacidades** para garantizar la viabilidad económica de una inversión, lo que es especialmente importante.

La UNMICO gestiona las caisses locales (fondos con una caja específica), en colaboración con los agentes económicos locales (cooperativas, organizaciones de productores, agricultores y otros), que se convertirán en copropietarios (“sociétaires”) de la caisse y deberán aumentar progresivamente sus responsabilidades de gestión y financieras. El principal objetivo de las cajas es la concesión de microcréditos a corto plazo, que constituyen el 80% de la cartera de préstamos.

Antes de crear una caja, la UNMICO lleva a cabo estudios de viabilidad y colabora con las partes interesadas locales para identificar y priorizar los principales retos, así como sus posibles soluciones, basándose en una serie de criterios económicos, técnicos y socioculturales.

Posteriormente, la UNMICO imparte formación a los sociétaires y a los beneficiarios sobre diversos temas, como la alfabetización y la gestión financiera, las prácticas contables o la gestión y la gobernanza de una caisse y otras organizaciones. La UNMICO también garantiza el seguimiento y la supervisión regulares con cada caisse y los beneficiarios para contribuir a la durabilidad de cada proyecto (UNMICO, s.f.).

La combinación de incentivos en “paquetes inclusivos e integrados” maximiza la eficacia y puede apoyar una mayor adopción de prácticas sostenibles (FAO, 2018b). Sin embargo, la selección del incentivo o paquete de incentivos adecuado depende de una planificación y un diseño cuidadosos, como se aborda en la Parte IV de esta guía.



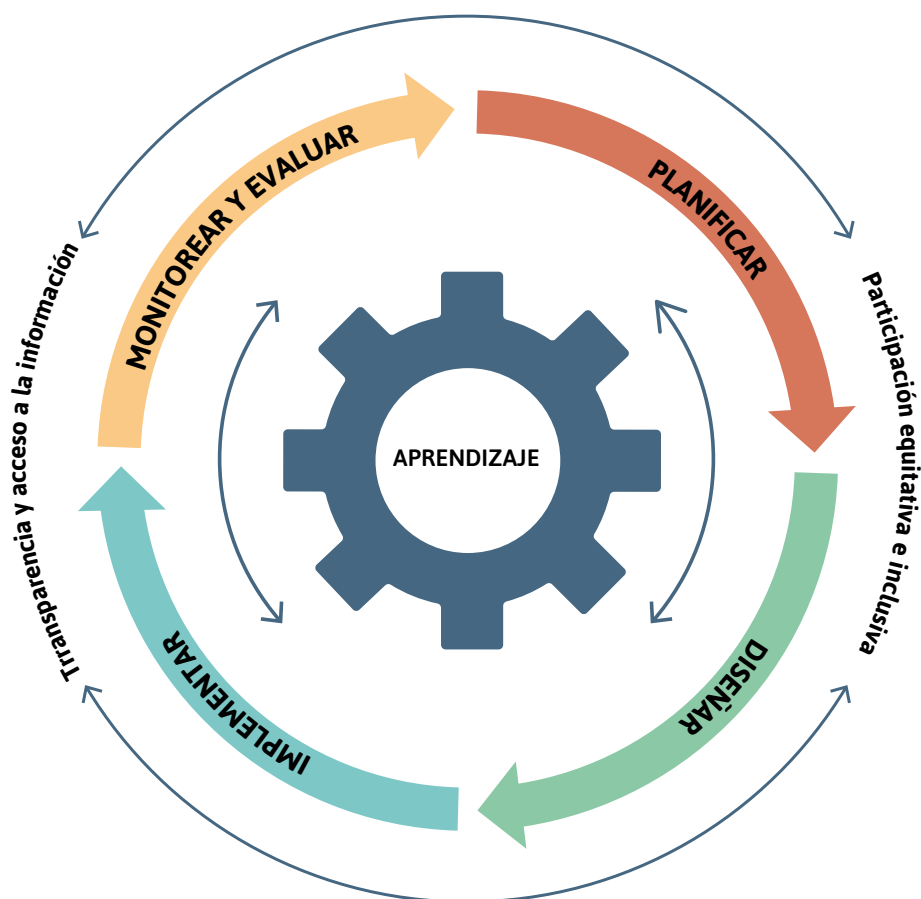
**Recomendación:** considerar cómo se pueden empaquetar los incentivos -ya sea agrupando juntos múltiples incentivos complementarios, proporcionándolos en el contexto de un marco normativo sólido que también puede incluir desincentivos, o acoplándolos con inversiones gubernamentales complementarias- para apoyar mejor su uso efectivo por parte de los inversores objetivo.

<sup>34</sup> Este estudio de caso ha sido adaptado de Fiedler (2020).

# Part IV - Planificar, diseñar, aplicar, monitorear y evaluar los incentivos para la inversión responsable en los sistemas agrícolas y alimentarios

Esta sección ofrece orientación a los responsables de la formulación de políticas y al personal técnico sobre todas las etapas de los incentivos: desde la planificación de una posible intervención que podría adoptar la forma de un incentivo, hasta la evaluación de los incentivos que se han ofrecido y la toma de decisiones basada en las conclusiones de las evaluaciones.

Esta guía sugiere un enfoque adaptativo de los incentivos. Tal enfoque puede sustentar las decisiones informadas sobre el uso y el diseño de los incentivos; también implica esfuerzos constantes para supervisarlos y evaluarlos, así como para adaptarlos sobre la base de los aprendizajes, con el fin de aumentar la probabilidad de que alcancen los resultados deseados (FOS, 2017). Este enfoque se refuerza mediante una mayor transparencia y procesos participativos inclusivos. En esta sección se ofrecen orientaciones para el desarrollo y la gestión de los incentivos utilizando el marco que figura a continuación (Webb et al., 2018).



## Planificación de una intervención apropiada

Antes de diseñar cualquier incentivo de inversión específico, una planificación cuidadosa puede ayudar a aclarar si los incentivos a la inversión constituyen una intervención apropiada.

Un punto de partida para esta planificación consiste en entender las prioridades nacionales de desarrollo del gobierno y cómo se relacionan con sus objetivos a largo plazo con respecto a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Esta guía asume que los responsables de las políticas y el personal técnico que están considerando el uso de incentivos ya tienen cierta claridad con respecto a estas prioridades y objetivos, que pueden incluir, por ejemplo, objetivos para erradicar la pobreza rural, aumentar la seguridad alimentaria y la nutrición entre los pequeños productores, y fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de los jóvenes en las zonas rurales.

Una vez comprendidas esas prioridades generales de desarrollo nacional y sus repercusiones, los primeros pasos en la planificación de una intervención -que podría adoptar la forma de un incentivo- consisten en identificar las *necesidades* de los inversores en agricultura y sistemas alimentarios, los obstáculos a la inversión responsable en agricultura y sistemas alimentarios, los *problemas* que el gobierno está tratando de abordar y *lo que espera conseguir* con la

intervención. Estos pasos cruciales permitirán a los responsables de la formulación de políticas y al personal técnico determinar si los incentivos son el mecanismo más adecuado y, en caso afirmativo, cómo diseñarlos eficazmente.

Para apoyar esta evaluación de si un incentivo es el mecanismo adecuado, los gobiernos pueden desarrollar una **teoría del cambio**, es decir, un “proceso continuo de análisis y aprendizaje basado en el debate que produce ideas poderosas... [y se] comunica a través de diagramas y narrativas que se actualizan a intervalos regulares” (Vogel, 2012). Una teoría del cambio es especialmente útil cuando se planifica una intervención que pretende abordar retos complejos y multicausales. Puede elaborarse durante la fase de planificación, pero también puede servir de apoyo al diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de un incentivo u otra medida gubernamental.

En esta sección se describen los pasos que los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden seguir durante la fase de planificación de una intervención que podría adoptar la forma de un incentivo, y se analiza cómo puede elaborarse y utilizarse una teoría del cambio para apoyar el proceso de planificación. Aunque estos pasos se presentan de forma secuencial, el proceso no tiene que seguirse necesariamente de forma lineal. Más bien, estos pasos pueden considerarse un conjunto de buenas prácticas que apoyan tanto la planificación eficaz de las intervenciones políticas que pueden incluir incentivos, como la reforma de los incentivos existentes (FOS, 2017).



## 1. Realice un análisis de contexto

Los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico que se planteen el uso de un incentivo pueden empezar con un análisis del contexto que trate de comprender e identificar las características y condiciones del entorno para el que se contempla. Esto debería incluir, de forma más crítica, las necesidades de los inversores en agricultura y sistemas alimentarios, que connotan las barreras o los problemas no resueltos a los que se enfrentan, y las causas subyacentes de esas necesidades, para poder desarrollar una intervención adecuada. Por ello, los procesos participativos que incluyen a los beneficiarios previstos, como los pequeños productores u otros inversores, pueden ser fundamentales durante esta fase de planificación (véase el **recuadro 10**).

Los métodos empleados para fundamentar el análisis del contexto dependerán de la jurisdicción y de la disponibilidad de recursos y capacidades. En términos generales, pueden incluir información y pruebas recogidas de políticas anteriores; de estudios previos o teoría de las ciencias sociales (Stein, 2012); de encuestas, datos de censos o visitas sobre el terreno; y, lo que es más importante, de los propios inversores.

Idealmente, los siguientes elementos deberían alimentar el análisis de contexto:

- **Visión general de la jurisdicción o el subsector:** una visión general proporciona los antecedentes de los acontecimientos, las prácticas y las políticas que han dado forma al contexto actual en una jurisdicción o subsector. ¿Cuáles son las principales dinámicas económicas, medioambientales, políticas y sociales que han determinado el contexto actual? ¿Qué cuestiones, si las hay, han tenido un impacto desproporcionado en el contexto, por ejemplo, catástrofes naturales, crisis económicas o conflictos políticos? ¿Qué medidas se han aplicado en el pasado? ¿Han intentado las intervenciones aumentar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios? ¿Qué políticas han fracasado o han tenido éxito, y por qué? (FAO, 2019b).
- **Identificación de la población objetivo:** en el contexto de la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, deben identificarse los inversores que pueden beneficiarse de una intervención, como un incentivo. Entre ellos podrían estar, por ejemplo, los pequeños y medianos productores y las micro/pequeñas empresas, los jóvenes agroempresarios, las mujeres agricultoras u otras poblaciones marginadas. Dada la diversidad de inversores y el deseo de no dejar a nadie atrás, es fundamental tener en cuenta los retos particulares de grupos específicos, como las mujeres, los jóvenes y los pequeños productores, que tienen necesidades diferentes y se verán afectados de forma distinta por una intervención.

---

### RECUADRO 10: PARTICIPACIÓN INCLUSIVA Y EQUITATIVA

El uso de un enfoque participativo a través del cual los pequeños productores y otros inversores pueden participar activamente en los procesos de planificación y toma de decisiones fomenta la cooperación, facilita el consenso de los resultados que se han de alcanzar y proporciona una visión más representativa y significativa del contexto dado (Maennling y Correa, 2020), lo que a su vez aumenta la probabilidad de que los resultados se definan de forma realista y se logren (Roberts y Khattri 2012). Para apoyar la participación equitativa de los grupos marginados, deben tenerse en cuenta las normas culturales y las dinámicas de poder (IIED, 2019). Sobre esta base, deben realizarse esfuerzos específicos para permitir la participación de las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas, que a menudo se enfrentan a obstáculos para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones relevantes para la inversión o los incentivos, debido a factores como los desequilibrios de poder, los prejuicios institucionales y la falta de acceso a la información pertinente.

Los enfoques participativos pueden variar, dependiendo de los recursos disponibles, el alcance potencial de la intervención y otros factores. Las buenas prácticas sugieren que:

- Los gobiernos deben comenzar con un plan bien informado (que abarque, por ejemplo, qué inversores deben participar, qué organismos gubernamentales deben intervenir, los niveles y métodos de participación, y el calendario y los recursos necesarios) (FAO, 2005).
- Una vez comprometidos, los inversores y otras partes interesadas pueden recibir apoyo para evaluar la situación actual e identificar posibles cambios de políticas e intervenciones, utilizando una serie de herramientas y técnicas (FAO, 2005).
- Los niveles de compromiso pueden ir desde las consultas hasta las oportunidades específicas de colaborar en el diseño. Las oportunidades formales institucionalizadas para el diálogo político -incluso a través de plataformas de múltiples partes interesadas- pueden ser un método especialmente útil para permitir la participación en los procesos de planificación y elaboración de políticas en curso (Fiedler, 2020).

- 
- **Análisis causal:** comprender las causas de cualquier problema o necesidad identificados -así como los desencadenantes de esas causas- es una parte fundamental del desarrollo de una teoría del cambio y ayuda a sentar las bases como fundamento de la intervención a desarrollar<sup>35</sup>. Para llevar a cabo un análisis casual, hay que empezar por identificar los **problemas centrales** a los que se enfrenta la población objetivo (potencialmente acotados por factores como la ubicación y el subsector). Puede tratarse de problemas amplios, como los altos niveles de pobreza o la inseguridad alimentaria generalizada, o de problemas más limitados, como el descenso de la productividad de los cultivos. ¿Son diferentes los problemas identificados por las mujeres y por los hombres?

A continuación, analice las **causas subyacentes** de estos problemas. Pregunte “por qué” existe el problema y siga preguntando hasta que se agoten las posibles razones (FAO, 2019b). Las posibles causas pueden ser desde factores estructurales hasta económicos, ambientales, sociales o políticos. A su vez, identifique los **factores desencadenantes de esas causas**. ¿Existen problemas derivados de la división del trabajo en función del género o del acceso desigual a los recursos? (FAO, 2005).

Este análisis también puede sacar a la luz otros factores, como potenciales **oportunidades** para ayudar a superar algunas de las barreras identificadas, o posibles **limitaciones** que puedan dificultar la superación de algunos de los obstáculos.

- **Implicación de las partes interesadas:** durante el análisis del contexto, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico deben utilizar un marco para

---

<sup>35</sup> Considere las siguientes preguntas: ¿cuáles son los problemas a los que se enfrentan los inversores y que les impiden invertir más, de forma responsable? ¿A quiénes afectan esos problemas? ¿Quién es especialmente vulnerable? ¿Cuáles son las consecuencias del problema? ¿Cuáles son las causas del problema: capacidades y/o relaciones individuales; recursos financieros; cambios en el entorno; instituciones; sistemas de infraestructuras; sistema jurídico? ¿Cuáles son los obstáculos al cambio? ¿Cuáles son las oportunidades para superar estos obstáculos? ¿Quién más está trabajando para resolver el problema/s? ¿Qué es lo que no está sucediendo? (Noble, 2019).





identificar las entidades y los individuos<sup>36</sup> que pueden afectar o verse afectados por una posible intervención, incluyendo los impactos de cualquier inversión realizada a causa de la intervención. Debe existir una estrategia para involucrar a estos diferentes grupos, por ejemplo, a través de una serie de talleres con las partes interesadas, con el fin de examinar cómo los grupos difieren en sus *roles, intereses, prioridades y preocupaciones, su conocimiento y habilidades*, y cómo pueden *contribuir* a (u *obstruir*) los resultados de una intervención. También es útil analizar la distribución del poder entre estos grupos e incorporar estrategias para mitigar posibles conflictos o convertirlos en oportunidades de colaboración (Caldwell, 2002). Este compromiso de las partes interesadas debe apoyar los enfoques participativos de la planificación (véase el **recuadro 10**).

## 2. Desarrolle la teoría del cambio

Con la información recopilada durante el análisis del contexto, se puede desarrollar la teoría del cambio. Tal desarrollo debe realizarse en colaboración con la población objetivo -y otras partes interesadas clave, si procede-, que aporta conocimientos y experiencia específicos para ayudar a informar este esfuerzo. La teoría del cambio resultante representa la mejor comprensión o hipótesis del grupo, en ese momento concreto, de cómo se prevé que se produzcan los cambios para que las actividades -como la provisión de un incentivo conduzcan a los impactos deseados.

En esencia, el desarrollo de una sólida teoría del cambio requiere los tres pasos que se indican a continuación. Una vez elaborada, la teoría puede representarse en un diagrama visual y/o describirse en un resumen narrativo (véase un ejemplo detallado en el **anexo I**).

- **Articular el impacto deseado a largo plazo:** una vez identificados los problemas y las necesidades, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden pasar de centrarse en los problemas a hacerlo en las soluciones (Hivos 2015). Esto puede llevarse a cabo articulando en una declaración:
  - el impacto deseado a largo plazo que pretende abordar una posible intervención (“qué”);
  - la población objetivo que se beneficiará de la intervención (“quién”);
  - y el propósito del cambio deseado (“por qué”).
- **Trazar el camino del cambio:** el trazado de una vía de cambio se hace trabajando hacia atrás, desde el impacto deseado a largo plazo hasta los resultados a medio y corto plazo, y hasta los productos (o actividades), preguntando en cada nivel “qué elemento es necesario y suficiente para lograr el cambio en el siguiente nivel”. Esto puede organizarse en una cadena de afirmaciones “*si-entonces*” y debe fluir de forma lógica; por ejemplo, si se logra el producto X, *entonces* es razonablemente lógico que el resultado Y sea alcanzable (Pringle y Thomas, 2019). Si un elemento no se vincula

<sup>36</sup> Pueden ser los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, el sector privado, las instituciones financieras, las poblaciones objetivo, los titulares legítimos de derechos de tenencia, la comunidad en general, etc.

lógicamente con el siguiente, ¿qué más se puede incluir? Véase la **figura 1** para conocer los elementos que se deben tener en cuenta al elaborar una teoría del cambio. Al aclarar los vínculos, la teoría del cambio proporciona una justificación para la elección de las actividades (intervención), una justificación de los recursos (insumos) y un marco para apoyar el desarrollo de indicadores y metas para la etapa de monitoreo, evaluación y aprendizaje (véase el **anexo I** para obtener detalles sobre la selección de indicadores y metas adecuados para cada resultado previsto en la vía del cambio).

- **Identificar los supuestos:** los vínculos entre cada nivel identificado en una vía de cambio solo son válidos si se cumplen o se dan ciertas condiciones. ¿Qué pruebas hay de que cada elemento lleva al siguiente? Si las pruebas son escasas o inexistentes, el vínculo es una *suposición*. Es importante identificar las suposiciones hechas en cada vínculo causal. Estos pueden incluir suposiciones sobre las reacciones de la población objetivo a una situación cambiada, las condiciones internas y externas que deben darse en cada nivel, y la causalidad asumida en la vía, incluyendo las expectativas sobre cómo o por qué la actividad propuesta producirá el cambio previsto (Hivos, 2015). La articulación de estos supuestos puede mejorar el diseño de un incentivo u otra intervención, conducir a una acción más coordinada y centrada, permitir una planificación adaptativa, formar una buena base para la gestión de riesgos, apoyar un aprendizaje y una evaluación más centrados y aumentar la credibilidad (Hivos, 2015).

Figura 1 – Elementos de una teoría del cambio



### 3. Seleccione la intervención (y decida si ofrece un incentivo)

La teoría del cambio puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas y al personal técnico a explorar diferentes opciones -incluido el uso de incentivos- con el fin de encontrar la intervención más adecuada para los problemas identificados y el impacto buscado. Por ejemplo, la teoría del cambio puede descubrir múltiples intervenciones que podrían ayudar a lograr el impacto deseado, así como sus puntos fuertes y débiles relativos, y las hipótesis que los acompañan. A partir de esta información, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden:

- **Seleccione una intervención apropiada:** desarrolle criterios para ayudar a escoger una intervención que pueda lograr el impacto deseado. Algunos criterios comunes son: el presupuesto disponible; el impacto deseado y el plazo para lograrlo; la esfera de control e influencia (Hivos, 2015); la aceptabilidad social; el apoyo de la comunidad; el apoyo y la capacidad de gestión, ejecución y seguimiento; la sostenibilidad; la viabilidad técnica; la sensibilidad política; el nivel de riesgo (Caldwell, s.f.); y el potencial para colaborar y coordinarse con otros organismos, programas o instituciones gubernamentales.

Basándose en los criterios, seleccione una intervención adecuada. Como ya se ha dicho, los incentivos son solo una opción entre muchas otras, y a menudo no son la intervención más adecuada. Sin embargo, la teoría del cambio y los criterios para seleccionar una intervención pueden ayudar a identificar cuándo un incentivo sería un mecanismo apropiado para lograr el impacto deseado por el gobierno.

- **Seleccione el tipo de incentivo apropiado, si se escoge uno:** en los casos en los que se identifique un incentivo a la inversión como la intervención más apropiada, se debe considerar el mejor tipo de incentivo(s) que se debe(n) proporcionar, incluyendo si se realizan acciones complementarias o se proporcionan paquetes de incentivos (analizado anteriormente en la parte III). La elección del incentivo dependerá de una serie de factores, entre ellos: el impacto deseado del incentivo, los beneficiarios a los que va dirigido, el presupuesto disponible y la capacidad disponible para administrarlo y aplicarlo.
- **Revise la teoría del cambio:** una vez elegido el incentivo (u otra intervención), puede revisarse la teoría del cambio para cuestionar esta elección. ¿Es lógica la teoría del cambio para este incentivo? ¿Faltan pasos? ¿Algún paso tiene consecuencias no deseadas, positivas o negativas? ¿Se tienen en cuenta las desigualdades, dinámicas y necesidades de género? ¿En qué medida los resultados son diferentes para las mujeres y los hombres, así como para los jóvenes y los agricultores de mayor edad o los empresarios más establecidos? (Hivos, 2015).

### 4. Si se opta por un incentivo, asigne roles y responsabilidades para su diseño e implementación

Si se elige un incentivo como la intervención más adecuada, el siguiente paso será diseñarlo, tal y como se explica en la sección siguiente. Antes de diseñar un incentivo, es

fundamental asignar claramente las funciones y responsabilidades entre las entidades gubernamentales pertinentes. Hay que identificar cada organismo o autoridad que se prevea que va a desempeñar un papel, aclarar su función y sus responsabilidades, y asignar recursos suficientes.

Pueden surgir problemas si no se asignan claramente las funciones. Por ejemplo, el control de la eficacia de un incentivo fiscal puede ser competencia del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la información sobre los ingresos no percibidos debido al incentivo fiscal puede corresponder a la administración tributaria, mientras que la información sobre el impacto del incentivo -como el número de puestos de trabajo creados- puede corresponder al regulador del sector, y el cumplimiento de las condiciones establecidas en un contrato -como las normas medioambientales-, a la agencia medioambiental. El Ministerio de Hacienda debe estar seguro de que la administración tributaria, el regulador del sector y la agencia medioambiental tienen el derecho legal de recopilar los datos -y que de hecho lo estén haciendo- que necesita para su función de evaluación de los incentivos (ONU, 2018).

## Diseñar incentivos a la inversión

A la hora de diseñar un incentivo a la inversión, los funcionarios públicos deben asegurarse de que cada incentivo:

1. Tiene un **objetivo** político claro que se ajusta a las prioridades nacionales de desarrollo.
2. Está adecuadamente **orientado** y tiene unos criterios de elegibilidad claros.
3. Puede **administrarse** de forma fácil y justa.
4. Se concederá en la fase adecuada de la inversión.
5. Tiene un **marco temporal** definido.
6. Está específicamente **presupuestado**.

Cada uno de estos elementos se analiza por separado. En el **anexo II**, se ofrecen notas adicionales sobre el diseño de los incentivos fiscales para los limitados contextos en los que se consideran apropiados.

### 1. Garantice que el incentivo tenga un objetivo claro que se ajuste a las prioridades nacionales de desarrollo

Cada incentivo debe tener un objetivo claro y estratégico que se alinee con las prioridades nacionales de desarrollo y los objetivos de desarrollo sostenible. El objetivo estratégico puede incluir una serie de subobjetivos que variarán según la jurisdicción, en función de factores económicos y políticos (Parilla y Liu, 2018). Estos objetivos deben tener en cuenta las necesidades identificadas durante la fase de planificación y estar respaldados por la teoría del cambio desarrollada en ese momento. Esto ayuda a garantizar que el incentivo se diseñe de forma lógica.



Los procesos participativos durante la fase de diseño también pueden permitir al gobierno tener en cuenta las necesidades de los inversores y otras partes interesadas a la hora de diseñar nuevos incentivos.

## 2. Decida sobre el nivel adecuado de focalización y utilice criterios claros de elegibilidad

Los incentivos se pueden ajustar de forma más amplia o restringida, dependiendo de su objetivo. Por ejemplo, los criterios de elegibilidad podrían incluir:

- tipo de actividad (por ejemplo, I+D, producción, facilitación del mercado);
- tamaño del inversor o de la inversión (por ejemplo, pequeña, mediana o gran escala);
- identidad del beneficiario objetivo (por ejemplo, grupos marginados; inversores nacionales o extranjeros; etc.);
- ubicación específica con necesidad de inversión;
- y/o el cumplimiento de condiciones específicas, con criterios de rendimiento objetivos y cuantificables (por ejemplo, vinculados al empleo local; enfoques empresariales inclusivos; prácticas de producción climáticamente inteligentes; servicios de los ecosistemas; etc.).

Los criterios de focalización deben seleccionarse cuidadosamente, teniendo en cuenta los objetivos, el impacto deseado y los beneficiarios previstos de los incentivos. La selección de los destinatarios implica un proceso de equilibrio deliberado. Por un lado, ofrecer incentivos demasiado amplios puede aumentar la probabilidad de ofrecer incentivos redundantes. Por otro, si se restringen excesivamente los criterios, se corre el riesgo de excluir a inversores cuyas inversiones podrían apoyar los objetivos del gobierno. Esto subraya la importancia de evaluar cuidadosamente los impactos y costes potenciales de determinados incentivos.

Los criterios de elegibilidad deben ser simples y claros. Unos criterios cuidadosamente elaborados pueden ayudar a garantizar que los inversores o las inversiones a los que se dirigen son los que realmente reciben los incentivos. Unos criterios claros también pueden gestionar las expectativas de los inversores. Esto, a su vez, puede ayudar a evitar disputas con los inversores que esperan ser elegibles para un incentivo específico sobre la base de un lenguaje amplio o ambiguo.

## 3. Minimice la discrecionalidad en la concesión de incentivos

Los incentivos pueden concederse automáticamente o mediante un proceso discrecional que requiere una solicitud y aprobación.

En un proceso *automático* (a veces denominado *proceso basado en normas*), un incentivo previsto en la legislación aplicable está automáticamente disponible para cualquier beneficiario potencial que cumpla los criterios objetivos de elegibilidad prescritos. Se

debería utilizar un proceso automático para cualquier incentivo fiscal que se ofrezca. Los procesos automáticos también son preferibles cuando el incentivo tiene un objetivo más amplio. Las ventajas de este método son la sencillez de su administración, incluidos los procesos de aprobación, aplicación y supervisión; el ahorro de costes de transacción; y la mínima discrecionalidad y mayor transparencia, que reducen el potencial de corrupción (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016).

Un *proceso discrecional* requiere que un beneficiario potencial pase por un proceso de aprobación o permite a un inversor negociar caso por caso con la agencia o autoridad pertinente para obtener el incentivo o el paquete de incentivos. Los procesos discrecionales pueden ser más apropiados, por ejemplo, cuando se requiere una evaluación de la capacidad del beneficiario potencial para utilizar el incentivo de forma eficaz. Y en el caso de los gobiernos con una gran capacidad administrativa, es menos probable que los procesos discrecionales den lugar a incentivos redundantes, reduciendo así el gasto global en incentivos. Sin embargo, es más probable que el método discrecional permita la corrupción, especialmente en lo que respecta a la forma objetiva y exhaustiva en que el organismo administrador pertinente evalúa los méritos. Teniendo en cuenta este mayor potencial de abuso, un proceso discrecional debería seguir incorporando muchos elementos no discrecionales, como criterios objetivos de elegibilidad, así como criterios para determinar las cantidades/valores fijos de un incentivo que puede recibir un inversor elegible. Los procesos discrecionales también pueden incluir varias etapas de aprobación y deben estar sujetos a una supervisión continua (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016; Brennan y Ruane, 2016).

#### **4. Seleccione el momento adecuado: *ex ante* vs. *ex post***

Los incentivos pueden concederse antes de que se realice la inversión (*ex ante* o concentrados al principio), o después de que la inversión haya cumplido los requisitos o alcanzado los resultados previstos (*ex post* o concentrados al final). Las disposiciones *ex ante* se basan en la expectativa de resultados futuros no confirmados por parte del beneficiario. Aunque son el método preferido por los inversores y los productores, pueden verse perjudicados por los inversores que no obtienen los resultados esperados o que invierten solo hasta que finaliza el incentivo. Sin embargo, para los pequeños productores nacionales y especialmente para los grupos infrarrepresentados, como las mujeres, los jóvenes, etc., la provisión *ex ante* de incentivos puede ser esencial para que realicen inversiones.

Las disposiciones *ex post* se basan en el cumplimiento de condiciones por parte del beneficiario del incentivo. En el caso de los grandes inversores, los incentivos deben estar vinculados al cumplimiento de condiciones y ofrecerse a posteriori. Las condiciones pueden definirse en términos de objetivos de exportación, metas de empleo, el establecimiento de determinadas actividades como la I+D, el uso de tecnología respetuosa con el medio ambiente u otras condiciones destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la jurisdicción. Este enfoque basado en el rendimiento ayuda a los gobiernos a garantizar

que solo ofrecen incentivos a los inversores que cumplen las condiciones y obligaciones correspondientes. Además, puede resultar más fácil para los gobiernos desde el punto de vista administrativo que intentar utilizar disposiciones de “recuperación” cuando los inversores no cumplen sus obligaciones vinculadas a los incentivos que se ofrecieron *ex ante* (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016).

## 5. Establezca un marco temporal claro: continuidad y duración

Un incentivo puede ofrecerse **de una sola vez**, como en una subvención de contrapartida o un curso de formación, o de forma **continua** durante un número determinado de años, como en un programa de tutoría para jóvenes en la agricultura. Para los pequeños productores, los incentivos continuos pueden ser atractivos, aunque también arriesgados: si se vuelven demasiado dependientes de los incentivos no institucionalizados, por ejemplo, corren el riesgo de tomar decisiones basadas en incentivos que podrían terminar prematuramente.

Debe especificarse el plazo durante el cual se ofrece un incentivo y se miden sus resultados. Esto puede ayudar a los inversores, pequeños o grandes, a tomar decisiones más informadas. Los plazos especificados también pueden reducir el riesgo de que el programa de incentivos se mantenga vivo debido a la inercia administrativa o política o a pesar de su ineficacia<sup>37</sup>. En el caso de los incentivos fiscales legislados, por ejemplo, se considera una buena práctica la inclusión de cláusulas de “caducidad”, en las que la legislación expira automáticamente después de un número determinado de años, a menos que se prorrogue proactivamente (véase el **anexo II**).

Si bien una cierta estabilidad y continuidad de los incentivos puede sustentar la toma de decisiones informadas de los inversores, los gobiernos deben conservar siempre la flexibilidad adecuada para poner fin a los programas de incentivos si se consideran ineficaces o si los incentivos ya no están en consonancia con sus prioridades de desarrollo. Esto es especialmente importante para señalar los incentivos en los que podrían confiar los grandes inversores extranjeros, que podrían recurrir a los mecanismos de solución de controversias entre inversores y estados cuando se eliminan los incentivos (véase el recuadro 5). Sin embargo, en el caso de los incentivos dirigidos a los pequeños productores, deben tomarse medidas para garantizar que no se vean excesivamente perjudicados por la revocación de dichos incentivos. Esto puede hacerse, por ejemplo, mediante una supresión escalonada del beneficio obtenido con el incentivo, o una protección social adecuada para mitigar el daño.

## 6. Entienda los costes y haga público el presupuesto de gastos

Los incentivos deben diseñarse teniendo en cuenta el **presupuesto** disponible de la jurisdicción. Comprender los costes de un posible incentivo es fundamental para evaluar si

---

<sup>37</sup> Los incentivos fiscales, como por ejemplo las vacaciones fiscales, tienden a permanecer en los códigos legislativos mucho después del periodo original para el que se concedieron y mucho después de que se haya agotado cualquier beneficio de esa política. Esto crea una carga financiera para el estado sin ningún beneficio (Johnson *et al.*, de próxima publicación).

este merece la pena, si supone un uso sensato de los recursos públicos<sup>38</sup> y sus implicaciones para la capacidad del gobierno de perseguir sus objetivos de desarrollo sostenible.

Al evaluar los costes de un incentivo, los gobiernos deben considerar también los “costes ocultos”. Hay muchos de estos; algunos ejemplos son los costes de oportunidad, el coste de ofrecer un incentivo redundante y los costes de la asignación ineficiente del capital (Thomas, 2007).

Si se considera que un posible incentivo vale la pena, el gobierno debe asegurarse de que el presupuesto asociado incluya fondos suficientes para su aplicación, administración, seguimiento y evaluación coherentes, así como financiación para cualquier servicio previsto que se preste como parte del paquete de incentivos (por ejemplo, servicios de formación que se ofrecen junto con los incentivos financieros). En el caso de los paquetes de incentivos que también pueden ser apoyados por entidades ajenas al gobierno, como donantes o instituciones filantrópicas, es vital la coordinación entre esos actores para garantizar una financiación segura y suficiente (Fiedler, 2020).

Dado que los incentivos pueden llegar a ser extremadamente costosos, los límites legales de gasto para un programa de incentivos específico pueden desalentar su uso excesivo (Johnson *et al.*, de próxima aparición).

Además, el presupuesto de gastos de todos los incentivos y el importe de los ingresos no percibidos por los incentivos fiscales deben ser **transparentes y públicos**. Esto aumenta el debate público y el escrutinio de los costes de los incentivos (James, 2013), lo que puede ayudar al gobierno a identificar las políticas de incentivos y su uso adecuados y, en última instancia, a mejorar los resultados relacionados.

## Aplicar incentivos a la inversión

Una vez diseñados los incentivos, están listos para ser aplicados. Esto incluye:

- ofrecer el incentivo (por ejemplo, en la legislación, a través de programas no institucionalizados o de otro modo);
- administrar el incentivo (incluyendo cualquier proceso de solicitud necesario y los procedimientos de aprobación, revisando si los beneficiarios potenciales cumplen con los criterios de elegibilidad y asegurando que el incentivo se proporciona a aquellos que se consideran elegibles)
- gestionar cualquier componente programático (por ejemplo, programas de mentoría para jóvenes o de formación para mujeres productoras);
- abordar las reclamaciones o disputas relacionadas con la aplicación de los incentivos;

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, a raíz de los cálculos de los gastos fiscales, los gobiernos de Ruanda y Sierra Leona se pusieron sobre aviso después de que dichos cálculos revelaran que más de un tercio de los ingresos se habían cedido como incentivos (James, 2013).





- y evaluar si un incentivo debe ser ajustado o retirado (ya sea de un beneficiario específico, debido al incumplimiento de las condiciones, o en general, a la luz de la evaluación y el aprendizaje).

La fase de aplicación de los incentivos depende en gran medida del contexto. Dada la amplia gama de incentivos e inversores que se consideran en esta guía, no es posible ofrecer un análisis exhaustivo sobre la aplicación en la práctica. En cambio, esta sección se centra en tres elementos clave para el éxito de la aplicación de los incentivos para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, a saber:

- Centrarse en la coordinación y colaboración interinstitucionales.
- Proporcionar transparencia y acceso a la información.
- Abordar las reclamaciones.

A continuación se analizan brevemente.

## 1. Garantice una fuerte coordinación y colaboración interinstitucionales

Una clara asignación de responsabilidades para la aplicación de los incentivos a la inversión, junto con una fuerte **coordinación y colaboración institucionales**, según sea necesario, pueden mejorar la eficiencia y eficacia entre las entidades encargadas de las distintas etapas de aplicación de los incentivos. Los procesos que facilitan la coordinación entre las entidades gubernamentales pueden ayudar a fomentar el intercambio de información, apoyar una asignación adecuada de capacidades y recursos, y ayudar a abordar los desacuerdos que puedan surgir entre ellas.

## 2. Proporcione transparencia y apoye el acceso a la información

La difusión de información en formatos accesibles es fundamental para garantizar que los inversores y otras partes interesadas estén informados de manera fiable y oportuna sobre los incentivos disponibles, así como sobre los incentivos que los gobiernos ya han proporcionado<sup>39</sup>. El acceso a esta información permite a los inversores tomar decisiones más informadas y apoya la supervisión pública del uso de los recursos públicos. Junto con una participación significativa, la difusión de información contribuye a la credibilidad, la legitimidad y la confianza (FAO, 2014c).

### i. Información sobre los incentivos disponibles

La información puntual y precisa sobre los incentivos disponibles y sus objetivos debe ser accesible públicamente para todas las partes interesadas, de manera equitativa y adecuada, utilizando los canales de comunicación apropiados. Para poner la información a disposición de los pequeños productores, por ejemplo, los canales de

---

<sup>39</sup> La publicación de información es un elemento de la transparencia, que también incluye el acceso, la comprensión y el uso de la información. Para un análisis de los elementos clave de la transparencia, véase Szoke-Burke (2021).

comunicación pueden incluir el uso de la radio rural y los carteles; cuando se dirige a los jóvenes, la televisión y las redes sociales pueden aumentar el acceso (Fiedler, 2020).<sup>40</sup>

Comunicar claramente la información sobre los incentivos disponibles tiene múltiples beneficios:

- Los beneficiarios previstos tienen más probabilidades de conocer y acceder a los incentivos.
- Si se hace bien, la divulgación de información y las comunicaciones sólidas pueden ayudar a reducir las asimetrías de información que, de otro modo, perjudicarían a determinados beneficiarios previstos (como los jóvenes más desfavorecidos de las zonas rurales empobrecidas).
- El clima general de inversión se ve reforzado, ya que los inversores -desde los pequeños productores hasta las grandes empresas- prefieren en general la claridad y la certidumbre, lo que permite tomar decisiones más informadas.

## ii. Acceso a información sobre incentivos ya otorgados

Todos los incentivos tienen costes asociados. La publicación de estos costes y el aporte de información sobre los incentivos que se han concedido pueden permitir el escrutinio público sobre si se ajustan a las metas y objetivos jurisdiccionales.

Como mínimo, los gobiernos deben publicar:

- los costes de los programas de incentivos
- y los detalles de los incentivos específicos negociados con las grandes empresas inversoras.

Los costes de los incentivos incluyen el gasto en programas específicos, así como los gastos fiscales de los incentivos fiscales, que reducen los ingresos del gobierno. En el anexo II se analiza más a fondo este aspecto. La publicación de estos costes ayuda a los responsables de la formulación de políticas, al personal técnico y al público en general a evaluar mejor la eficacia, el impacto y el valor de los incentivos.

Muchos contratos de inversión entre grandes inversores y gobiernos han incluido incentivos a la inversión negociados. Esto no es recomendable: como ya se ha comentado en la parte II, si un gobierno planea ofrecer algún tipo de incentivo a los grandes inversores, este debe estar previsto en la ley. Sin embargo, en el caso de los contratos de inversión que sí incorporan incentivos, la publicación pública es obligatoria. Los gobiernos deben divulgar estos contratos ante el público en general, junto con otras informaciones importantes, como las evaluaciones de impacto asociadas, los informes

---

<sup>40</sup> El Principio 9 de los CSA-IRA (2014) subraya la necesidad de compartir "la información pertinente para la inversión, de conformidad con la legislación vigente, de manera inclusiva, equitativa, accesible y transparente en todas las etapas del ciclo de inversión."

de diligencia debida y los de rendimiento. Esto puede hacerse divulgando estos documentos en línea, ya sea en un sitio web alojado en un servidor por el gobierno o a través del repositorio Open Land Contracts<sup>41</sup>. Los gobiernos también deben tomar medidas para garantizar el acceso de las comunidades locales (y sus socios de la sociedad civil) que puedan verse afectadas por la inversión subyacente.

### 3. Esté preparado para abordar disputas o reclamaciones

Los gobiernos deben estar preparados para tratar las disputas o reclamaciones planteadas por los inversores en relación con los incentivos a la inversión. Estas disputas pueden surgir, por ejemplo, si los criterios de elegibilidad no son claros y el gobierno y el inversor no están de acuerdo en si el inversor tiene derecho a un determinado incentivo; o si el gobierno retira un incentivo por incumplimiento de las condiciones, pero el inversor cree que estaba cumpliendo. Aunque algunos agravios pueden ser inevitables, un diseño cuidadoso puede ayudar a minimizarlos, como se ha comentado anteriormente<sup>42</sup>.

Durante la fase de ejecución, debe haber un **proceso claro y una asignación de funciones y responsabilidades para resolver los conflictos y atender las reclamaciones**. Esto incluye procesos para abordar las disputas sobre la elegibilidad, así como para responder a los comentarios de los beneficiarios.

En el caso de los incentivos que tienen un fuerte componente programático (como los programas que combinan préstamos con servicios de formación y tutoría), los gobiernos deben asegurarse de que existan **mecanismos de reclamación adecuados** que permitan a los beneficiarios plantear sus preocupaciones. Las buenas prácticas sugieren que debería haber:

- información adecuada sobre el mecanismo de reclamación;
- múltiples formas de recibir reclamaciones (por ejemplo, buzón de reclamaciones, centro de llamadas, comités de reclamaciones, etc.);
- oportunidades para plantear quejas, tanto a través del programa, como de canales independientes (como un defensor del pueblo);
- y personal suficiente y formado para atender las reclamaciones que puedan plantearse (Barca, 2016).

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, los gobiernos de Etiopía y Liberia han divulgado en línea los contratos agrícolas y los documentos asociados. En el momento de redactar el presente documento, OpenLandContracts.org alberga contratos disponibles públicamente de 25 países.

<sup>42</sup> Si el gobierno ofrece incentivos a los inversores cuyos proyectos corren un alto riesgo de generar reclamaciones por parte de terceros -como una inversión a gran escala que podría afectar a las comunidades cercanas-, el gobierno debe exigir al inversor que establezca un mecanismo de reclamación a nivel de proyecto. Dicho mecanismo debe seguir las buenas prácticas: por ejemplo, debe cumplir con los derechos; garantizar la accesibilidad, la seguridad y la privacidad; abordar los desequilibrios de poder; y complementar, pero no excluir, el acceso a otros mecanismos judiciales o no judiciales. Sin embargo, esta guía adopta la postura de que las inversiones con alto riesgo de generar quejas no son buenas candidatas para los incentivos.

## Monitoreo, evaluación y aprendizaje de los incentivos a la inversión

El monitoreo y la evaluación de los incentivos son fundamentales para seguir y evaluar su progreso e impacto. Los aprendizajes basados en estos esfuerzos pueden ayudar a los gobiernos a determinar si deben seguir ofreciendo ciertos incentivos, si deben ajustarlos y/o cómo mejorarlos en el futuro. Es una buena práctica desarrollar un plan de **monitoreo, evaluación y aprendizaje (MEL)** (por las siglas en inglés) en la fase de diseño de un incentivo a la inversión.

Más concretamente, el MEL debe permitir que los procesos evalúen si los incentivos deben ser retirados o ajustados a dos niveles:

- si un incentivo debe ser retirado a un inversor que no está cumpliendo las condiciones requeridas;
- y si un incentivo está avanzando hacia la consecución de su objetivo, teniendo en cuenta las evaluaciones de su eficacia y sus costes, o, en caso contrario, si debe ajustarse o suspenderse.

Si bien el control del cumplimiento de las condiciones debería ser bastante sencillo, evaluar si los incentivos son capaces de cumplir su(s) objetivo(s) previsto(s) y si siguen valiendo lo que cuestan puede ser más complicado. Para apoyar dicha evaluación, los gobiernos pueden recurrir a los indicadores específicos, seleccionados en la fase de planificación del incentivo, que apuntan a los objetivos esperados de cada producto y resultado identificado. En los casos en que los indicadores para supervisar el progreso hacia objetivos específicos no se definieran inicialmente, o no se desarrollase claramente una teoría del cambio, estos pueden generarse retrospectivamente a efectos del MEL, sobre la base de las expectativas en la fase de diseño, con el fin de realizar un seguimiento del progreso (IIED, 2019).

Esta sección ofrece una breve visión general del MEL para los incentivos. El **anexo III** ofrece más detalles sobre la aplicación de un plan de MEL; los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico encargados de diseñar, aplicar o supervisar y evaluar los incentivos pueden consultar el **anexo III** para obtener orientaciones más específicas.

### Monitoreo y evaluación

---

El **monitoreo** es la recopilación y el seguimiento continuos de datos relativos a los incentivos en curso, que pueden utilizarse para tomar decisiones informadas para la gestión de políticas. La **evaluación** es una valoración objetiva de un programa de incentivos en curso o finalizado para determinar si está cumpliendo o ha cumplido sus objetivos.

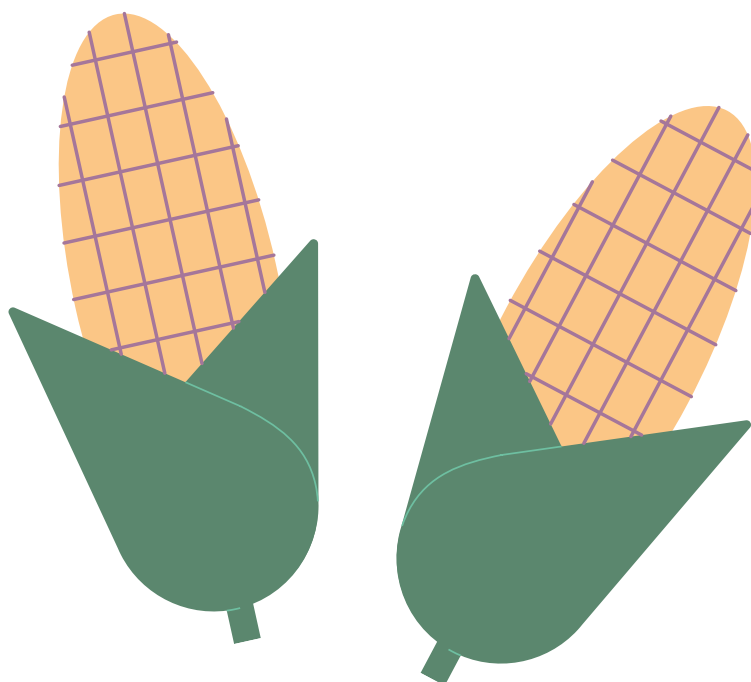
Cuando los gobiernos ofrecen incentivos con condiciones, debe haber un proceso para **supervisar y evaluar si los inversores que han recibido esos incentivos están cumpliendo las condiciones**. En la práctica, esto dependerá del tipo de incentivo ofrecido, de las condiciones impuestas, de la forma en que el inversor demuestre el cumplimiento de las condiciones y de la posibilidad de control por parte del gobierno.



En algunos casos, por ejemplo, el enfoque más sencillo puede ser exigir que el inversor certifique que ha cumplido las condiciones (objetivas y cuantificables) y hacer un seguimiento mediante “controles aleatorios” y/o auditorías. Si el gobierno decide que un inversor no cumple las condiciones, debe haber un proceso claro para retirar el incentivo (y, si es necesario, un mecanismo eficaz para “recuperar” el incentivo ya concedido).

Además de monitorear y evaluar el cumplimiento de las condiciones de los incentivos por parte de los inversores, los gobiernos también deberían **monitorear y evaluar los incentivos a nivel de programa**. Esto puede ayudar a comprender lo que funciona y lo que no, y a indagar en las razones de estos resultados (IIED, 2019). Por ejemplo, ¿no fueron válidas las suposiciones hechas en la teoría del cambio, fue el incentivo ofrecido inapropiado para la población objetivo, o fueron los criterios de elegibilidad demasiado amplios (o demasiado estrechos)? Esta comprensión, a su vez, puede ayudar a los gobiernos a tomar, en última instancia, decisiones más informadas sobre los incentivos que ofrecen.

Para ello, los gobiernos pueden desarrollar un plan de monitoreo y evaluación vinculado a un programa de incentivos. El objetivo del seguimiento es la recopilación de datos que puedan utilizarse para la presentación de informes periódicos, el análisis y la valoración de los incentivos en la fase de evaluación. En términos generales, el monitoreo puede tratar de centrarse en si los incentivos se han aplicado según lo previsto y/o si los incentivos están conduciendo a los resultados esperados.



Al desarrollar el componente de monitoreo del plan, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones (cuyos detalles se incluyen en el **anexo III**):

- qué datos recoger;
- la entidad (o entidades) responsable del monitoreo de los datos;
- fuente/s de datos que se utilizará/n;
- método/s de recogida de datos que se utilizará/n;
- recopilación de datos desglosados;
- frecuencia de la recogida de datos;
- y notificación de datos.

La **evaluación** es la valoración realizada a partir de los datos recogidos durante la fase de monitoreo. Una evaluación eficaz puede aportar pruebas útiles que respalden las mejoras o los ajustes de los incentivos, o que sirvan de orientación para futuros incentivos.

Se pueden utilizar varios enfoques para realizar una evaluación. Un enfoque de evaluación adecuado dependerá de una serie de elementos, entre ellos el propósito y el alcance de la evaluación, los criterios que deben abordarse y el tipo de evaluación que debe realizarse (IIED, 2019). En el **anexo III** se presentan cuestiones clave que deben considerarse al determinar el enfoque de evaluación.

A algunos gobiernos les puede resultar más fácil solicitar una evaluación externa de determinados incentivos o programas de incentivos. Las evaluaciones y recomendaciones externas pueden ayudar a comprender los beneficios e inconvenientes del enfoque actual del gobierno, así como ayudar a orientar la toma de decisiones estratégicas sobre si se deben mantener, ajustar o retirar los incentivos.

### *Aplicación de lo aprendido*

---

Juntos, el monitoreo y la evaluación impulsan el aprendizaje, que es un proceso continuo a lo largo de la duración de cada incentivo ofrecido. El **aprendizaje** puede utilizarse para tomar decisiones sobre los incentivos en curso; en particular, si es necesario ajustarlos o suspenderlos. Permite y fomenta la realización de ajustes en el diseño y la aplicación de un incentivo en respuesta a la información y los conocimientos generados a través de los procesos de monitoreo y evaluación, así como las modificaciones en el diseño de un incentivo en respuesta a los problemas de aplicación que se produzcan. Por ejemplo, se pueden hacer ajustes en los criterios de elegibilidad de los incentivos fiscales o en las condiciones impuestas si su índice de redundancia es superior a cero -lo que indica una pérdida considerable de ingresos potenciales-, o si su coste social es mucho mayor que sus beneficios.

El aprendizaje puede ayudar a evaluar si estos desafíos eran prevenibles, y cómo evitarlos en una situación similar futura (IIED, 2019). De este modo, el aprendizaje también puede utilizarse en el diseño de nuevos incentivos.

Sin embargo, si las evaluaciones y los aprendizajes que se derivan de ellas sugieren que un incentivo está lejos de cumplir su objetivo previsto, que no vale su coste y/o que se ha vuelto irrelevante, esto podría respaldar la decisión de interrumpirlo. En la medida en que los gobiernos decidan interrumpir un incentivo antes de la fecha prevista para su finalización, deberán tratar de aplicar las buenas prácticas relacionadas, como comunicar claramente la supresión prevista y, potencialmente, proporcionar parámetros bajo los cuales los inversores puedan seguir beneficiándose de un incentivo ya concedido.

Por supuesto, los aprendizajes solo son útiles si los responsables pertinentes están dispuestos a considerarlos y a adaptar sus enfoques de incentivos en consecuencia. Los factores políticos y de otro tipo pueden influir en la forma en que los gobiernos piensan en los incentivos, en si los ofrecerán y a qué y en cómo los condicionarán. Con demasiada frecuencia, los gobiernos persisten en el uso de incentivos a pesar de la evidencia de que pueden no ser eficaces o no valer sus costes. La presión de los inversores, de otros estados, de los ciudadanos y de otras partes interesadas puede influir en los cálculos de un gobierno sobre lo que tiene sentido, mientras que los intereses individuales de los responsables de la toma de decisiones también pueden influir en la forma que adoptan los incentivos. No es infrecuente que se omitan las evaluaciones de los incentivos o que los responsables públicos pasen por alto las recomendaciones formuladas a partir de las evaluaciones y los aprendizajes.

Sin embargo, si los gobiernos se toman en serio el uso de incentivos para aumentar y mejorar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios que apoyan sus prioridades de desarrollo, es fundamental que se lleven a cabo el seguimiento y las evaluaciones, y que se apliquen seriamente los aprendizajes. Un MEL eficaz puede marcar la diferencia entre los incentivos que funcionan y los que no.

# Conclusión

Esta guía demuestra que los incentivos *pueden* desempeñar un papel en la estimulación de una inversión más responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, aunque no siempre son la herramienta adecuada para el trabajo. Los incentivos son caros y deben utilizarse con cuidado; no sustituyen a la mejora del entorno propicio, que suele ser mucho más importante, tanto para los pequeños, como para los grandes inversores.

A la hora de ofrecer incentivos, los gobiernos deberían dar prioridad a los que apoyan a los hogares de los pequeños productores y a las micro y pequeñas empresas en las fases anteriores y posteriores de la cadena de valor, y especialmente a los jóvenes y a las mujeres. El apoyo a estos inversores puede contribuir significativamente a la consecución de las prioridades nacionales de desarrollo y de las metas de los Principios CSA-IRA.

Los incentivos deben planificarse cuidadosamente, con procesos participativos sólidos y teniendo en cuenta en el diseño la sensibilidad respecto al género y a la juventud. A través de una cuidadosa planificación, los gobiernos pueden evaluar si los incentivos deben utilizarse y, en caso afirmativo, cómo. Cuando se considere que los incentivos son una respuesta política adecuada, el diseño debe guiarse por objetivos claros, con una cuidadosa orientación, una discrecionalidad mínima, un calendario y un marco temporal apropiados, y un presupuesto adecuado. Por último, el progreso y el impacto de los incentivos deben seguirse mediante procesos de monitoreo y evaluación, mientras que los aprendizajes basados en esos esfuerzos deben ayudar a valorar si los incentivos deben retirarse o ajustarse.

Los incentivos requieren una consideración y un diseño deliberados si se quiere que sean un mecanismo eficaz para fomentar más inversiones y de mejor calidad en la agricultura y los sistemas alimentarios. Se espera que esta guía sea una herramienta útil para lograr ese objetivo.





# Glosario

**Actividades derivadas:** las fases de procesamiento, comercialización, venta al por menor, consumo y desecho de las actividades de producción.

**Agencias de promoción de la inversión (API):** agencias públicas que se centran fundamentalmente en atraer inversiones extranjeras directas (IED) hacia el interior de un país o región subnacional. Algunas API también pueden poner el foco en el fomento o atracción de inversiones domésticas, y/o en otros mandatos relacionados, tales como la promoción de la innovación o de las exportaciones.

**Agricultura y sistemas alimentarios:** el conjunto de actividades requeridas para producir, procesar, comercializar, vender al por menor, consumir y desechar bienes agrícolas. No solo incluye productos alimentarios y no alimentarios, silvicultura, ganadería y pesca, sino también los bienes necesarios y producidos a lo largo de cada etapa de estos procesos. Los sistemas alimentarios implican a una amplia gama de partes interesadas e instituciones<sup>43</sup>.

**Clima de inversión:** las condiciones (financieras, sociopolíticas y económicas) que afectan a la favorabilidad de una determinada jurisdicción para los inversores, que la consideran como lugar de inversión, o que influyen en la toma de decisiones en torno a las inversiones de forma más general. Es similar al “entorno propicio”.

**Entorno propicio:** el conjunto de factores, condiciones y salvaguardas que estimulan la inversión, en general, y la inversión responsable, en particular.

**Incentivo a la inversión:** una medida específica proporcionada por un gobierno a un inversor (incluidos los pequeños productores), o en su beneficio, para una inversión nueva o ampliada, con el objetivo de influir en el tamaño, la ubicación, el impacto, el comportamiento, el sector u otras características de dicha inversión. A grandes rasgos, puede ser de cinco tipos:

- **Incentivos financieros:** ayudas económicas no fiscales.
- **Incentivos de apoyo técnico y empresarial:** pueden incluir servicios de facilitación, paquetes tecnológicos, investigación y desarrollo, y servicios de extensión.
- **Incentivos fiscales:** medidas basadas en impuestos.
- **Incentivos regulatorios:** excepciones a la normativa nacional o subnacional, o condiciones reglamentarias favorables, ofrecidas a los inversores.
- **Otros incentivos:** medidas que se clasifican como incentivos a efectos de esta guía, pero que no encajan en las categorías enumeradas anteriormente.

---

<sup>43</sup> Adaptado de los Principios CSA-IRA.

Además de estas categorías de tipos de incentivos, los incentivos a la inversión son descritos a veces en función de su objetivo, en particular: packages, research and development, and extension services.

- **Incentivos de comportamiento:** medidas específicas proporcionadas por el gobierno a un inversor, o en su beneficio, para influir en su comportamiento.
- **Incentivos de ubicación:** medidas específicas proporcionadas por el gobierno a un inversor, o en su beneficio, para atraer la inversión a un lugar determinado.

**Inversión:** el compromiso de capital (financiero, físico, intelectual o de otro tipo) con algo, con la expectativa de acumular ingresos o beneficios adicionales en el futuro.

**Inversor:** a los efectos de esta guía, se refiere a la amplia gama de individuos y empresas del sector privado que invierten en agricultura (incluidos la ganadería y el pastoreo), pesca y acuicultura, y silvicultura, abarcando tanto inversiones en agricultura primaria como en actividades preliminares o derivadas.

**Inversión extranjera directa (IED):** una inversión efectuada por un individuo o una empresa del sector privado de un país (“de origen”) en otro (“anfitrión”).

**Inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios:** una inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios contribuye al desarrollo sostenible, mejora la seguridad alimentaria y la nutrición, y respeta los derechos humanos.

**Microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME):** difícilmente definibles de forma homogénea entre distintos países, pueden ser identificadas en un país concreto por el número de empleados y la base de activos.

**Miembros de la comunidad:** partes interesadas locales que poseen o usan la tierra que sustenta o está próxima a un proyecto de inversión, o cuyos medios de vida y bienestar pueden ser afectados de otra forma por actividades de inversión.

**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** diecisiete objetivos adoptados de forma unánime en 2015 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas como parte de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Establecen un plan integrado para lograr un crecimiento económico socialmente inclusivo y medioambientalmente sostenible, y para acabar con la pobreza, abordar el cambio climático, fortalecer las instituciones mundiales y promover la paz.

**Pequeño productor:** incluye los agricultores, pastores y pescadores familiares, mujeres y jóvenes que producen alimentos, pueblos indígenas y procesadores postcosecha; mientras que lo que se considera “pequeño” se refiere a un contexto específico y varía entre los distintos países, la escala es generalmente identificada por el tamaño físico (por ejemplo, la cantidad de tierra cultivada) y/o económico.

**Principios CSA-IRA:** Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Instrumento internacional voluntario, desarrollado a través de un proceso inclusivo de múltiples partes interesadas, consistente en diez principios para conseguir inversiones que sean responsables, contribuyan a la seguridad alimentaria y promuevan el desarrollo sostenible.



# Anexo I - Teoría del cambio

## *Desarrollo de una teoría del cambio*

---

El **recuadro 11**, a continuación, recoge los elementos básicos que deben incluirse en el desarrollo de una teoría del cambio, seguidos de un ejemplo de narrativa de la teoría del cambio y su diagrama asociado.

---

### **RECUADRO 11: ELEMENTOS EN UNA TEORÍA DEL CAMBIO**

Una teoría del cambio incluye una serie de elementos, sus relaciones causales y los supuestos y riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso de la consecución del objetivo previsto en cada nivel:

El **impacto** es el cambio deseado a largo plazo que debe lograrse para una población objetivo, atribuido de forma razonable y causal a la intervención. Los impactos positivos deben estar alineados con las prioridades nacionales de desarrollo.

Pueden añadirse **efectos aproximados**, cuando sea pertinente, si el impacto deseado no puede medirse directamente.

Los **efectos** son las metas a corto y medio plazo que se espera alcanzar como consecuencia de la realización de los productos. Describen los cambios en las capacidades institucionales y de comportamiento o en el rendimiento de los beneficiarios debido a los productos.

Los **resultados** describen los cambios en las destrezas o habilidades y capacidades de los beneficiarios, o la disponibilidad de nuevos productos y/o servicios que se logran a partir de la finalización de las actividades en un período de tiempo determinado.

Las **actividades** definen cómo se llevará a cabo la intervención, es decir, las acciones, procesos o estrategias que se aplicarán para obtener los resultados deseados.

Los **insumos** son los recursos financieros, humanos, tecnológicos y de información utilizados para realizar las actividades.

Los **supuestos** son las condiciones necesarias (internas o externas) que deben darse o los acontecimientos que deben ocurrir para que se alcancen los objetivos en cada nivel de la teoría del cambio.

Los **riesgos** son circunstancias potenciales que escapan total o parcialmente al control de la teoría desarrollada, como factores sociales, políticos o económicos que pueden afectar a la capacidad de alcanzar los objetivos previstos en cualquier nivel del modelo.

---

## ☆ Ejemplo de una narrativa de teoría del cambio

---

### **El problema, los objetivos y los incentivos propuestos**

En una comunidad agrícola, situada en un lugar crítico por el cambio climático, la mayoría de la población sufre una grave inseguridad alimentaria. Existe una importante brecha entre la productividad agrícola potencial y la real, es decir, la brecha de rendimiento, que la variabilidad climática probablemente exacerbe. Tras un exhaustivo análisis del contexto, con la ayuda de agricultores locales y representantes de la comunidad, se desarrolla una teoría del cambio. Para cerrar la brecha de rendimiento (objetivo estratégico) y contribuir a mejorar la seguridad alimentaria (impacto deseado) y, al mismo tiempo, evitar la peligrosa expansión de las tierras de cultivo y los impactos ambientales negativos, se decide ofrecer y poner en marcha una serie de cursos de formación (incentivo) dirigidos a los pequeños productores locales (población objetivo). Los cursos de formación se centrarían en la adopción de prácticas de agricultura climáticamente inteligente (CSA, por las siglas en inglés de climate-smart agriculture), incluyendo el uso de variedades de cultivo mejoradas, la gestión de residuos, la diversificación de cultivos, la nivelación del terreno con láser y la labranza cero con retención de residuos. La teoría del cambio desarrollada predice que, si la mayoría de los pequeños productores locales asisten a estos cursos de formación y adquieren nuevas habilidades y conocimientos, aplicarán estas habilidades de forma sistemática y sostenible, lo que a su vez mejorará la productividad y cerrará la brecha de rendimiento, y, por lo tanto, contribuirá a un aumento de la seguridad alimentaria.

### **Identificar los pasos que faltan**

Durante el proceso participativo, se tienen en cuenta los pasos que faltan en la teoría del cambio, desde la intervención potencial hasta el impacto deseado. Un paso importante que falta es que los beneficiarios del incentivo, equipados con los conocimientos y habilidades pertinentes de CSA, deben ser capaces de comprar la tecnología de CSA relacionada y necesaria para poner en práctica esas habilidades. Esto puede incluir el equipo necesario para lograr la nivelación de la tierra con láser, que mejora la eficiencia del uso del agua en comparación con los campos no nivelados, y la labranza cero con retención de residuos, que conserva la humedad del suelo, reduciendo la pérdida de humedad por evaporación, por lo que requiere menos agua que los campos labrados convencionalmente (Khatri-Chetri *et al.*, 2016). Sin la capacidad de pagar estos requisitos de capital inicial, la aplicación de prácticas de CSA por parte de los agricultores puede no conducir al aumento de la productividad agrícola que el incentivo pretende lograr. Esta constatación puede llevar a una reconceptualización de la teoría del cambio, añadiendo, por ejemplo, un paso crucial al principio del modelo por el que las instituciones financieras públicas ofrezcan un incentivo financiero (a través de subvenciones y/o préstamos) a estos agricultores, para ayudarles a adquirir la tecnología CSA necesaria.

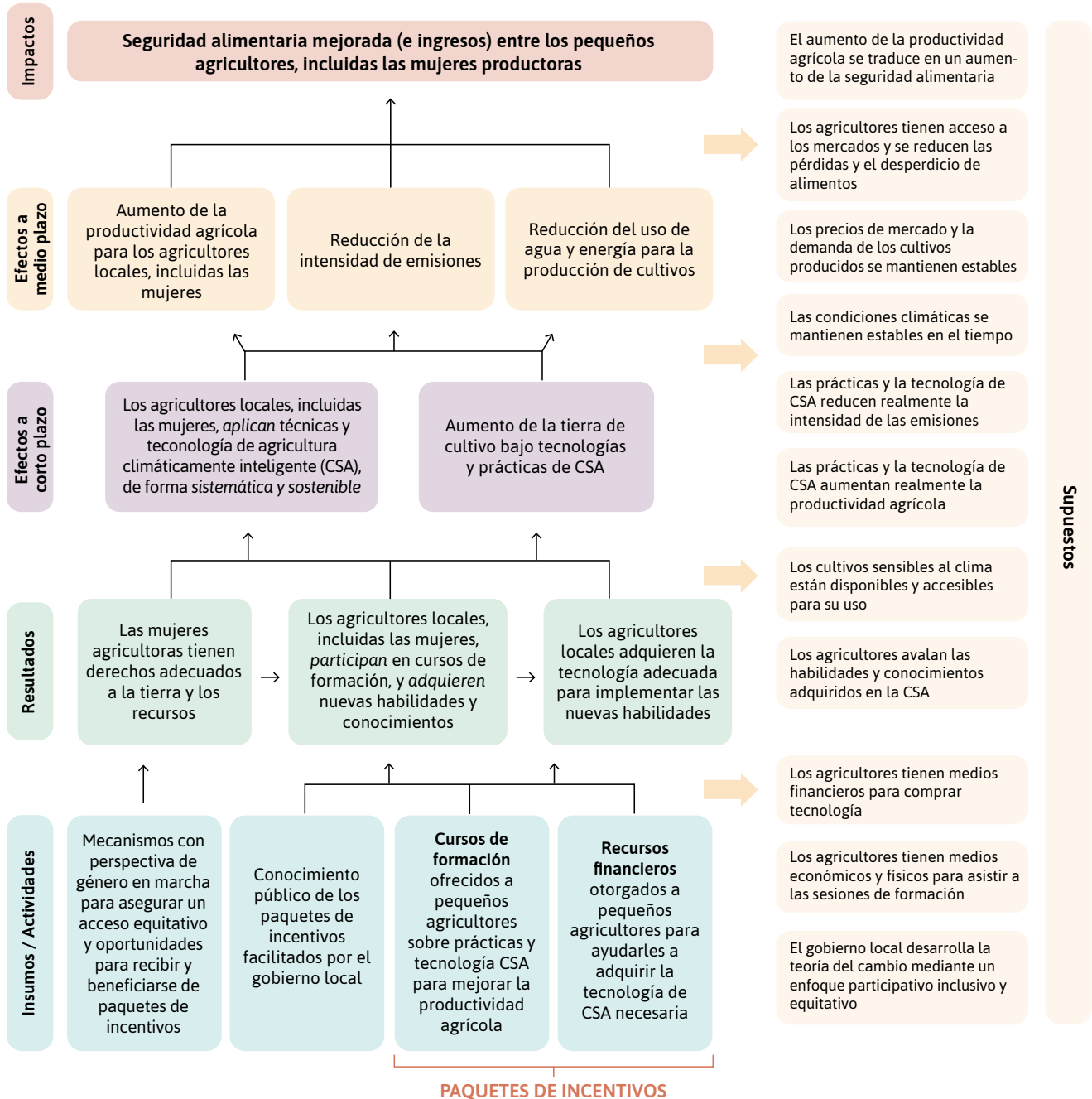
## Aplicar las perspectivas de género a los incentivos

También hay que tener en cuenta las posibles consecuencias no deseadas de la teoría desarrollada. Una de estas repercusiones que puede surgir de la aplicación de los incentivos es el peligro de dejar atrás a las mujeres productoras, que desempeñan un papel fundamental en la producción de cultivos alimentarios. Para garantizar que las mujeres productoras se beneficien por igual de los cursos de formación sobre CSA y tengan el mismo acceso a los recursos financieros necesarios para poner en práctica las habilidades recién adquiridas, es necesario adoptar medidas que tengan en cuenta las necesidades y las limitaciones de las mujeres de la comunidad. Por ejemplo, los cursos de formación pueden ser impartidos por una proporción determinada de formadoras que sean sensibles a las diferencias de género en las prácticas agrícolas, los cultivos tradicionalmente femeninos y las agricultoras analfabetas. Además, los cursos pueden impartirse en horario escolar o incluir la prestación de servicios de guardería, para garantizar la asistencia de las mujeres productoras. En cuanto al apoyo financiero que se proporciona a los agricultores para que adquieran la tecnología CSA, la existencia de prácticas discriminatorias de las instituciones financieras a menudo significa que las mujeres tienen un peor acceso al crédito, ya que los acuerdos de préstamo requieren garantías, como la propiedad de la tierra o de los activos, que suelen estar registradas a nombre de los hombres (Vorley *et al.*, 2012). Para apoyar la igualdad de acceso de las mujeres al crédito, el gobierno puede adoptar políticas que insten a las instituciones financieras a aplicar mecanismos y procedimientos de préstamo que tengan en cuenta las cuestiones de género, o a asignar una cuota de las fuentes de crédito a las mujeres productoras.

## Análisis de riesgos

Además de los pasos que faltan y de las consecuencias imprevistas, se examinan las suposiciones realizadas y los riesgos asociados que pueden conllevar. En el caso de que se considere que un supuesto representa un riesgo más importante, los responsables políticos y el personal técnico pueden ajustar la intervención, rediseñar los incentivos, desarrollar un plan de contingencia o establecer un plan de gestión de riesgos para supervisar y abordar las condiciones según sea necesario (Roberts y Khattri, 2012). Si, por ejemplo, la jurisdicción se encuentra en una zona propensa a inundaciones o sequías frecuentes, los cursos de formación podrían incluir el fortalecimiento de las capacidades de las principales partes interesadas para mitigar y responder a las catástrofes, los desafíos ambientales y las crisis climáticas (FAO, 2019a). Véase la **figura 2**.

Figura 2 – Teoría del cambio visual



## Usar la teoría del cambio desarrollada para informar el MEL

---

La teoría del cambio desarrollada en la fase de planificación estableció la jerarquía lógica (desde los insumos hasta el impacto) que se supone que debe seguir un incentivo. Los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico que diseñan un incentivo deben establecer detalles complementarios a la lógica desarrollada para ayudar a seguir el progreso hacia la consecución del impacto deseado. Los detalles, que se comentan a continuación, constituirán la base de la fase de **monitoreo, evaluación y aprendizaje (MEL)** de un incentivo.

Un primer paso es elaborar los **indicadores** y **metas** asociados a cada uno de los resultados esperados en la teoría del cambio. Los **indicadores** son medidas cuantitativas o cualitativas que permiten evaluar el grado de consecución de las actividades, resultados, efectos e impactos. Los indicadores definen en términos mensurables el rendimiento requerido en cada nivel de la teoría del cambio para alcanzar el siguiente nivel deseado. Por ejemplo, utilizando el ejemplo de la teoría del cambio anterior, se pueden seleccionar varios indicadores de resultados para medir la transformación en la productividad agrícola a lo largo del tiempo, incluyendo medidas de la salud del suelo, la diversidad de los cultivos y/o la calidad de las semillas utilizadas. Por otro lado, un único indicador puede ser suficiente para medir un resultado esperado, como el número de pequeños productores que asisten a las sesiones de formación (un indicador de resultado).

Las **metas** son el nivel de rendimiento deseado, o la magnitud del cambio, que se espera en un momento específico para cada indicador (IIED, 2019). En otras palabras, la definición del objetivo es el acto de poner números y fechas a los indicadores<sup>44</sup>. Una meta de efectos utilizando el ejemplo anterior podría ser: para 2025, la intensidad de las emisiones, en particular de las actividades agrícolas, se reducirá en un 50%. Las metas pueden ser cuantitativas o cualitativas, según el indicador, y deben cumplir el criterio SMART (siglas en inglés de específico, medible, alcanzable, pertinente y oportuno), para tener el mayor potencial de lograr los resultados previstos en cada nivel de la teoría del cambio.

Para entender el ritmo de cambio de un indicador a lo largo del tiempo y la probabilidad de que se cumpla una meta, se pueden establecer **hitos o puntos de referencia**. Los puntos de referencia son los niveles esperados de consecución de un indicador en puntos específicos de un ciclo de incentivos. Cuando no se alcanzan esos puntos de referencia, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden desear ajustar el diseño o la aplicación de un incentivo, los indicadores y/o los objetivos seleccionados, o bien decidir retirar o interrumpir un incentivo por completo.

Por último, deben establecerse **datos de línea de base** para cada indicador. Los datos de referencia son la situación del indicador al inicio de un proyecto o incentivo, y sirven como

---

<sup>44</sup> El Principio 10 de los CSA-IRA reconoce la necesidad de “definir los datos de una línea base y los indicadores para el seguimiento y para medir los impactos”. Además, “se alienta a los estados a que, en consulta con todas las partes interesadas, especialmente las más vulnerables, y según proceda con las instituciones nacionales de derechos humanos, establezcan sistemas de seguimiento, evaluación y presentación de informes...”.





punto de referencia para la comparación, es decir, para medir los avances o los logros con respecto a la situación que existía antes de la aplicación de un incentivo. Estos datos pueden recogerse durante la fase de planificación del incentivo como parte del análisis del contexto.

Es importante abordar e integrar en estos elementos las cuestiones y diferencias relativas al género y edad, para que se recojan y comuniquen datos desglosados para todos los resultados esperados. Esto es especialmente crítico cuando pueden producirse impactos diferenciados por razones de género y ser relevantes. Otros datos demográficos, cuando sean pertinentes, también deben desglosarse, para comprender la forma diferente en que los grupos destinatarios se benefician, o no, de los incentivos ofrecidos.

Si los recursos -como el tiempo, el dinero, los conocimientos y/o las habilidades- son limitados, hay que centrarse en un pequeño conjunto de resultados críticos y, a continuación, desarrollar indicadores para los que la recopilación de datos sea realista, o sea: que estén disponibles en el momento oportuno y que no sean ni demasiado onerosos ni demasiado costosos. También es prudente establecer:

- cómo se hará el seguimiento y el análisis de los datos de los indicadores y las metas;
- la frecuencia con la que se realizarán las mediciones;
- la fuente de los datos;
- quién será el responsable de la recogida de datos;
- cómo se recogerán los datos;
- si se comprobará la calidad de los datos;
- y los recursos financieros que se utilizarán (IIED, 2019).

Aclarar estos elementos en la fase de planificación y junto con la teoría del cambio puede facilitar en gran medida la fase de MEL. Los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden reforzar gradualmente estas herramientas a medida que se aplican y supervisan los incentivos.

# Anexo II - Diseño de incentivos fiscales

Como se señala en la Parte II de la guía, los datos sugieren que los incentivos fiscales, tal y como se utilizan generalmente, pueden no merecer la pena ni ser eficaces. En el **recuadro 12** se destacan algunas de estas investigaciones.

A la luz de estas pruebas, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico deberían considerar cuidadosamente si es necesario ofrecer incentivos fiscales en el contexto de los sistemas agrícolas y alimentarios. En muchos casos, puede no serlo. En el caso de que se sigan ofreciendo, el uso eficaz y eficiente de los incentivos fiscales requiere que se diseñen cuidadosamente, con vistas a mejorar su transparencia y gobernanza, y que se supervisen y evalúen sistemáticamente para facilitar la toma de decisiones informadas (FMI *et al.*, 2015). En este anexo se ofrecen principios rectores pertinentes para el diseño de los incentivos fiscales.

---

## RECUADRO 12: DUDAS SOBRE LA EFICACIA Y EL VALOR DE LOS INCENTIVOS FISCALES

Los incentivos a la inversión y su impacto son difíciles de cuantificar, pero los investigadores han tratado de medir el impacto de diversos incentivos fiscales mediante estudios econométricos y cualitativos. A la hora de evaluar el impacto de los incentivos, una cuestión primordial es la eficacia, es decir, si inducen la inversión o el cambio de comportamiento deseados. Incluso si se demuestra cierto nivel de eficacia, otra cuestión es si los incentivos “merecen la pena por los costes y las contrapartidas que implican”, ya que pueden reducir la capacidad de los gobiernos para gastar en bienes y servicios públicos importantes (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016).

### Estudios econométricos

- “Las inversiones no están fuertemente influidas por tipos impositivos más bajos en países con un clima de inversión débil”. *James (2013)*.
- “Las inversiones en los países desarrollados responden fuertemente a los incentivos”. *Mooij y Enderveen (2003), Desai, Foley y Hines (2004)*.
- “Las inversiones han respondido a los incentivos en algunos países en desarrollo, pero la elasticidad fue menor que [en] los países desarrollados”. *Klemm y Van Parys (2009)*.
- “Las inversiones orientadas a la exportación -especialmente las móviles- son más sensibles a los incentivos fiscales”.<sup>45</sup> *Grubert y Mutti (2004), Rolfe y White (1992), Wells (1986)*.
- “Los incentivos a la inversión crean importantes distorsiones al fomentar inversiones ineficientes”. *Hassett y Hubbard (2002)*.

---

<sup>45</sup> Una de las desventajas de esta eficacia con respecto a las empresas móviles es que es más probable que dichas empresas se trasladen a otras jurisdicciones cuando se les ofrezcan incentivos más atractivos en ellas. Esto puede limitar los beneficios para la jurisdicción original, y también exacerbar una “competencia a la baja” en la oferta de incentivos.

- “La baja inflación es el mejor incentivo para la inversión”. *Hassett y Hubbard (2002)*.
- “Los incentivos temporales tienen mayor impacto a corto plazo que los permanentes”. *Hassett y Hubbard (2002)*.

A estas conclusiones se añade:

- El aumento de los flujos de IED no aumenta necesariamente la inversión total, ya que puede desplazar la inversión local. *Klemm y Van Parys (2012)*.
- Incluso en el contexto de las inversiones orientadas a la exportación, el impacto final en la producción económica de un país puede ser limitado, pese a todos los incentivos ofrecidos a la IED. *FAO (2013a)*.

### **Estudios basados en entrevistas**

Los estudios cualitativos basados en información a nivel de empresa han contribuido a arrojar luz sobre la toma de decisiones de inversión y el efecto de los incentivos fiscales. El mismo estudio del Banco Mundial que revisó los estudios econométricos también analizó los estudios cualitativos disponibles en ese momento, y descubrió que estos muestran que los niveles de redundancia (por los que se ofrecen incentivos, aunque los inversores habrían invertido sin ellos) “son bastante altos para los inversores en casi todos los países”, con la principal excepción de los exportadores, para los que “los incentivos fiscales son mucho más importantes”. La revisión también concluyó que los incentivos a la inversión “no afectaron al nivel de inversión de la mayoría de los inversores” (James, 2013). En particular, el análisis de los estudios cualitativos mostró que los incentivos fiscales son “particularmente redundantes para las inversiones orientadas a los mercados nacionales y las basadas en los recursos naturales... únicos de un país” (James 2013), que podría incluir ciertas plantaciones agrícolas a gran escala como el caucho y la banana (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016).

Estas conclusiones coinciden con los resultados de las investigaciones de otras instituciones internacionales. Según el FMI, las encuestas sobre inversiones revelan que “los incentivos fiscales no suelen encabezar la lista de factores de inversión en los países en desarrollo.” Además, la encuesta empresarial de 2010 de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, realizada a 7 000 empresas de 19 países del África subsahariana, situó los paquetes de incentivos en el puesto 11 de los 12 factores de localización, y su importancia fue disminuyendo con el tiempo. Por el contrario, la transparencia del marco legal ocupó un lugar mucho más alto y creció en importancia, lo que lleva a la conclusión de que los inversores “parecen preocuparse mucho más por la legislación deficiente y las regulaciones onerosas que por la disponibilidad de incentivos fiscales” (FMI *et al.*, 2015).

En la parte II se analizan dos estudios específicos sobre agricultura, basados en entrevistas, que llegan a conclusiones similares, encontrando que los incentivos fiscales no han estimulado las inversiones agrícolas/empresariales en Etiopía y Ghana.

## Incentivos fiscales basados en beneficios frente a basados en costes

En la medida en que vale la pena utilizar los incentivos fiscales, la investigación ha demostrado que los incentivos fiscales basados en los costes pueden tener más posibilidades de estimular la inversión. Al reducir el coste del capital, los incentivos basados en los costes “hacen que un mayor número de proyectos de inversión sean más rentables en los márgenes, es decir, pueden generar inversiones que de otro modo no se habrían realizado”. Por el contrario, el efecto de los incentivos fiscales basados en los beneficios puede suponer “renunciar a los ingresos del gobierno para hacer aún más rentables los proyectos de inversión que serían rentables, y que, por lo tanto, se llevarían a cabo incluso sin el incentivo”. (IMF *et al.*, 2015). Este es especialmente el caso cuando existen factores específicos de la ubicación, incluyendo “recursos naturales, aglomeraciones o mercados locales” (FMI *et al.*, 2015; Mansour, 2019). Sin embargo, al igual que con cualquier incentivo, cada tipo particular de incentivo fiscal requiere un examen minucioso en el contexto en el que se ofrecería para comprender la eficacia potencial y evaluar si vale la pena los costes.

---

En la medida en que se ofrezcan incentivos fiscales, se anima a los gobiernos a adherirse a los principios rectores que se enumeran a continuación, junto con los principios más generales de esta guía. Muchos de estos principios se han adoptado directamente de los Principios para mejorar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales a la inversión en los países en desarrollo de la OCDE (OCDE, 2013).

### **1. Los incentivos fiscales deben contribuir a los objetivos de desarrollo de un país, que han de estar en consonancia con los Principios CSA-IRA**

Si los gobiernos deciden ofrecer incentivos fiscales para la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, dichos incentivos deberían utilizarse de forma limitada para abordar fallos específicos del mercado u obstáculos a la inversión responsable. De manera más general, deberían contribuir a las prioridades nacionales de desarrollo de un país, que a su vez deberían estar alineadas con los Principios CSA-IRA. Como tales, los beneficios que generen deberían apoyar los objetivos de desarrollo sostenible, así como superar sus costes asociados.

Para tratar de entender si los beneficios cuantificables de los incentivos fiscales compensarían los costes asociados, los gobiernos pueden utilizar un modelo financiero, es decir, un análisis de costos-beneficio (ACB). Un ACB bien diseñado puede ayudar a mitigar varios problemas potenciales asociados a los incentivos fiscales (y de otro tipo):

- al cuantificar los costes previstos, una jurisdicción puede evitar comprometer en exceso sus recursos con los inversores;
- el proceso de comparar los costes con los beneficios a lo largo del tiempo da a la jurisdicción la oportunidad de comprender más específicamente si una inversión puede mejorar o potenciar el desarrollo sostenible en esa jurisdicción y cómo lo hace;

- el ACB puede utilizarse para conseguir apoyo para las inversiones responsables de alta calidad y para alejar el interés de la jurisdicción de las oportunidades de menor calidad;
- y las expectativas creadas como resultado del ACB pueden utilizarse a posteriori para monitorear y evaluar los resultados reales de las inversiones realizadas en el marco del incentivo, con el fin de determinar si se obtuvieron beneficios netos (Harpel, 2016).

A pesar de estos beneficios, hay límites a lo que los gobiernos pueden lograr con los ACB. Algunos gobiernos no disponen de las herramientas técnicas para desarrollar y ejecutar modelos sofisticados. Otros carecen de datos suficientes y adecuados. Incluso si las herramientas y los datos están disponibles, el análisis puede ser deficiente: las suposiciones incorrectas, el uso inadecuado de las herramientas o de la aplicación de los datos, o factores similares, pueden limitar su utilidad (ONU y CIAT, 2018). Por último, el enfoque ACB en los elementos cuantificables puede ocultar algunos de los probables impactos, beneficios y costes de los incentivos, a pesar de su relevancia para los objetivos de desarrollo sostenible.

No obstante, es importante que los gobiernos que prevén ofrecer nuevos incentivos fiscales (así como los que están evaluando los existentes) traten de estimar los costes y los beneficios de los incentivos previstos o en curso. Si bien la orientación específica sobre cómo realizar un buen ACB está fuera del alcance de esta guía, en un documento reciente de las Naciones Unidas sobre “Diseño y evaluación de los incentivos fiscales en los países en desarrollo” (ONU y CIAT, 2018) se ofrece orientación adicional sobre el asunto, incluido un modelo prototipo.

## **2. Difundir públicamente todos los incentivos fiscales a la inversión en agricultura y sistemas alimentarios -así como sus objetivos- dentro de un marco de gobierno**

Un incentivo fiscal debe concederse solo cuando su objetivo se ajuste a la estrategia de desarrollo de la jurisdicción. Los gobiernos deben explicitar los objetivos políticos de los incentivos, la justificación del uso de estos (por ejemplo, creación de empleo, I+D, transferencia de tecnología) y sus costes y beneficios previstos. Esta información debe hacerse en una **comunicación pública** que se actualice periódicamente. La comunicación permite al gobierno rendir cuentas de los incentivos, así como proporcionar la base para evaluar el rendimiento de los mismos e identificar cualquier solapamiento, duplicación o incoherencia con otros programas.

## **3. Los incentivos fiscales deben estar prescritos en la ley y ratificados por el órgano legislativo**

Los incentivos fiscales, incluidos sus criterios de elegibilidad, deberían consolidarse en la legislación fiscal. Esto reduce la probabilidad de que se produzcan disposiciones contradictorias o superpuestas, aumenta la transparencia y faculta a la administración tributaria para gestionarlo eficazmente, con el debido respeto al interés público. También garantiza que los incentivos se han sometido al proceso legislativo, habiendo pasado por

el adecuado escrutinio parlamentario y público (OCDE, 2015). Si se ofrecen, los incentivos fiscales deben ser fáciles de solicitar y administrar.

#### **4. La autoridad para promulgar incentivos fiscales debe ser el Ministerio de Hacienda**

Los incentivos fiscales deben promulgarse y consolidarse bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda. Al consolidarlos bajo un único organismo, se pueden evitar incoherencias en las políticas, aumentar la transparencia y limitar el poder discrecional. Cuando los incentivos fiscales sean administrados y aplicados por un organismo diferente (por ejemplo, la administración tributaria) o por distintos niveles de gobierno, estas entidades deben coordinarse para que la eficiencia y la transparencia de sus esfuerzos sean maximizada.

#### **5. El proceso de solicitud de incentivos fiscales debe basarse en criterios de elegibilidad claramente definidos y objetivos**

Una vez promulgados en las leyes fiscales pertinentes y en los reglamentos que las acompañan, los incentivos fiscales deberían proporcionarse a cualquier inversor que cumpla los criterios de elegibilidad prescritos por la ley, sin necesidad de negociar con la autoridad que los concede (FMI *et al.*, 2015). Esto ayuda a promover la transparencia y la responsabilidad, y fomenta la seguridad de los inversores, siempre que los criterios de elegibilidad estén claramente definidos y sean objetivos (Johnson *et al.*, de próxima publicación). La concesión de incentivos de este modo puede ser en gran medida automática, una vez que el contribuyente satisfaga las condiciones estipuladas del criterio

Los criterios de elegibilidad deben incluir las condiciones mínimas que deben cumplirse para poder optar al incentivo fiscal. Entre ellas se incluyen los pasos básicos que debe dar un inversor (como la obligación de presentar una declaración de impuestos o una declaración en la que se detallen los derechos o las exenciones de los que se ha hecho uso en el periodo establecido) (OCDE, 2013), así como los criterios utilizados para seleccionar a los inversores y las inversiones que cumplen determinadas condiciones inherentes a la inversión que el gobierno pretende atraer (como el tamaño del proyecto o la inversión realizada, el tipo de actividad llevada a cabo, el estado de origen del inversor o la ubicación de la inversión) (Tavares-Lehmann *et al.*, 2016). Dado el potencial de las pymes y los pequeños productores para contribuir al desarrollo sostenible y al crecimiento económico inclusivo, y teniendo en cuenta el riesgo de desplazar sus inversiones, en muchos casos puede ser preferible evitar la imposición de condiciones basadas en el tamaño del proyecto.

Además, los criterios de elegibilidad pueden depender de la exigencia de que los inversores se comporten de una manera que el país anfitrión considere especialmente propicia para la inversión responsable. Este tipo de condiciones puede dirigirse, por ejemplo, a los inversores que cumplen con las normas medioambientales o laborales que van más allá de las exigidas por la ley; utilizan exclusivamente tecnología y prácticas climáticamente inteligentes; generan un determinado número de puestos de trabajo permanentes y bien

remunerados; o integran un modelo de negocio inclusivo que se abastece de productos de pequeños productores o los involucra como accionistas en una empresa conjunta. Si se demuestra que se cumplen estas condiciones, la concesión de incentivos fiscales permite a las jurisdicciones centrarse en los inversores que invierten de forma responsable, con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

## 6. Incentivos fiscales basados en costes frente a basados en beneficios

Cuando se ofrecen incentivos fiscales, es más probable que aquellos basados en los costes sirvan a los objetivos del gobierno más que los basados en los beneficios. Un incentivo basado en los beneficios reduce el tipo impositivo para cualquier cantidad de beneficios obtenidos por un inversor. Así, el valor del incentivo es una función directa de los beneficios de la empresa, lo que hace que el incentivo favorezca a las empresas con altos beneficios y, por tanto, menos necesitadas de un incentivo para invertir (Andersen *et al.*, 2017). También es más probable que un incentivo basado en los beneficios sea redundante. Un incentivo basado en los costes es independiente del nivel de beneficios de una empresa y, en cambio, se centra en reducir el coste del capital, lo que aumenta las posibilidades de que el proyecto sea rentable; por tanto, es más probable que los incentivos basados en los costes estimulen una inversión que no se habría producido sin dichos incentivos. Los incentivos basados en los costes también se fomentan porque la pérdida de ingresos fiscales es más predecible y es menos probable que se abuse de ellos (Andersen *et al.*, 2017).



## **7. Garantizar la inclusión de ciertas salvaguardias para minimizar las posibilidades de abuso**

Existen múltiples vías por las que los inversores han tratado de abusar de los incentivos fiscales, en particular mediante la realización de diversas prácticas que les hacen parecer elegibles para recibir incentivos cuando deberían estar excluidos de la elegibilidad. Estas prácticas incluyen, por ejemplo, la transformación en nuevas entidades (cuando el incentivo no está disponible para las empresas existentes); el “viaje de ida y vuelta” o la reestructuración como entidades extranjeras (cuando el incentivo no está disponible para las empresas nacionales); y la aplicación de precios de transferencia o prácticas similares que buscan asignar de forma inexacta los beneficios a una entidad o actividad exenta de impuestos/privilegiada (ONU y CIAT, 2018).

Entender las formas en que es posible abusar de los incentivos fiscales específicos puede ayudar a los gobiernos tanto en la selección de los incentivos adecuados, que tienen menos probabilidades de ser susceptibles de abuso, como en la inclusión de salvaguardias, cuando sea posible, para minimizar dicho abuso (ONU y CIAT, 2018).

## **8. Garantizar que los incentivos fiscales tengan una duración determinada**

La legislación que establece los incentivos fiscales debe tener una cláusula de extinción incorporada, lo que significa que expirará en un momento determinado, a menos que sea renovada proactivamente por la legislatura. De este modo, el gobierno puede tratar de garantizar que los incentivos a la inversión no sobrevivan a su utilidad ni se conviertan en una partida que sea difícil de derogar debido a intereses arraigados.

## **9. Monitorear y evaluar el rendimiento, la relevancia y el cumplimiento**

Los incentivos fiscales no siempre son eficaces para alcanzar los objetivos del gobierno: pueden haber sido mal diseñados al principio, o, simplemente, durar más que su utilidad a medida que las economías evolucionan y las necesidades y objetivos de un país cambian. Si bien las cláusulas de extinción proporcionan un mecanismo para poner fin a los incentivos ineficientes o redundantes, también es necesario crear mecanismos para supervisar y evaluar la eficacia de los incentivos en curso.

El monitoreo y la evaluación de los incentivos fiscales deben tener en cuenta, por ejemplo, si están estimulando nuevas inversiones; si están contribuyendo a alcanzar el objetivo u objetivos de desarrollo establecidos; si siguen siendo pertinentes; y si los inversores han cumplido las condiciones vinculadas. Los resultados de estas revisiones periódicas deben servir de base para la toma de decisiones sobre el mantenimiento o la retirada del incentivo fiscal. Los criterios de revisión y los resultados también deben ser informados públicamente.



Por otra parte, las autoridades fiscales también deben realizar periódicamente auditorías de las inversiones en las que se hayan concedido incentivos fiscales, para garantizar que no se utilicen de forma indebida -con el fin de evitar o evadir impuestos, por ejemplo- e imponer sanciones si se produce un uso inapropiado.

#### **10. Recoger datos sistemáticamente para respaldar la comunicación de los gastos fiscales y controlar los incentivos fiscales individuales**

Aunque el análisis periódico de los incentivos fiscales requiere muchos datos y recursos, es necesario para ofrecer comunicaciones públicas transparentes, elaborar presupuestos, calcular la cantidad de ingresos no percibidos y hacer un seguimiento de las respuestas del comportamiento de las empresas. El análisis debe incluir un registro de los beneficiarios de los incentivos fiscales; su duración; los datos de los contribuyentes individuales; las respuestas de comportamiento, tanto buenas (por ejemplo, emplear a los jóvenes locales), como malas (por ejemplo, la planificación fiscal agresiva); y los costes en ingresos no percibidos. Este tipo de análisis puede requerir la introducción de nuevos mecanismos y herramientas en algunos países, y deberían asignarse fondos suficientes para garantizar que se puedan realizar los análisis adecuados.



# Anexo III - Monitoreo, evaluación y aprendizaje

## Monitoreo

---

El monitoreo es la recopilación y el seguimiento rutinarios y continuos de datos para proporcionar al organismo gubernamental pertinente, al equipo de gestión y a las principales partes interesadas de un incentivo en curso, indicaciones sobre el grado de progreso (o la falta del mismo) y el logro de los resultados esperados, así como la evolución en el uso de los fondos asignados. El objetivo del monitoreo debe ser la recopilación de datos, almacenados en un sistema de información, que puedan utilizarse para la presentación de informes periódicos, el análisis y la valoración del incentivo en la fase de evaluación.

En términos generales, el monitoreo puede centrarse en una evaluación de los resultados esperados a nivel de efectos y de impacto, o en determinar si los incentivos se han aplicado según lo previsto y están conduciendo a los resultados esperados. A la hora de elaborar un plan de monitoreo, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones.

### 1. Qué datos recoger

Un primer paso fundamental es decidir qué datos hay que recoger. La **recogida de datos** es el proceso de recopilación sistemática de datos cuantitativos y/o cualitativos con fines de monitoreo, evaluación y aprendizaje. Los **indicadores** de la teoría del cambio desarrollada en la fase de planificación pueden utilizarse para este fin, o puede ser necesario desarrollar subindicadores que alimenten los existentes (IIED, 2019). Los datos recogidos para cada indicador se supervisan en relación con las **líneas de base**, por un lado, y las metas, por otro, en cada etapa de la teoría del cambio desarrollada. Los datos de la línea de base, que son la situación antes de la aplicación del incentivo, también deben recopilarse antes de la aplicación del incentivo para medir el cambio hacia los objetivos. Sin la línea de base, es difícil medir los progresos realizados como resultado de un incentivo.

Hay que tener en cuenta el tiempo, el esfuerzo y los recursos necesarios para la recopilación de datos (División de Agricultura de la Universidad de Arkansas, s.f.). Se debe alentar a los ministerios y organismos gubernamentales a compartir datos entre los sectores pertinentes y las principales partes interesadas, para promover el aprendizaje generalizado y la transferencia de conocimientos (IIED, 2019).

### 2. Entidad responsable del monitoreo de los datos

Identifique la **entidad o entidades responsables** de la recopilación, el análisis, la presentación de informes y la comunicación de los datos (IIED, 2019). Incluir a las partes interesadas clave más allá de las autoridades gubernamentales (por ejemplo, los beneficiarios de los incentivos y/o las cooperativas y organizaciones agrícolas) puede fortalecer los esfuerzos de monitoreo, así como los esfuerzos posteriores de evaluación y aprendizaje.

### 3. Identifique la fuente de los datos

También debe identificarse la **fuentes de datos** que se utilizará para cada indicador. Los datos pueden recogerse a través de una fuente existente (datos secundarios) o de una nueva (datos primarios). Ambas tienen ventajas y desventajas. Las fuentes de datos secundarios incluyen cualquier dato relevante ya recogido, organismos y autoridades gubernamentales, y/o el mundo académico. Estas fuentes pueden proporcionar información relevante para los fines del MEL, como estadísticas oficiales, datos de cuentas nacionales, encuestas nacionales de hogares, o sobre factores externos que pueden afectar a la aplicación y el progreso de los incentivos (USAID, 2019). Las fuentes de datos primarios se recopilan específicamente para los fines del incentivo (y, por lo tanto, son más costosas), como el registro del número de beneficiarios que asisten a un curso de formación (datos de resultado), o el registro de la proporción de uso de prácticas sostenibles por parte de los pequeños agricultores durante las visitas al terreno (datos de efectos).

### 4. Identifique el método de recogida de datos que utilizará

El plan de seguimiento debe incluir también el **método de recogida de datos** para cada indicador, es decir, el procedimiento de cómo se recogen los datos. Este método puede ser cuantitativo o cualitativo. A la hora de seleccionar un método de recogida de datos, hay que tener en cuenta una serie de factores, como el coste del método elegido, la idoneidad del método dado el contexto y las tradiciones locales, y el nivel de rigor requerido (USAID, 2019). Además, puede ser necesario adaptar el método de recopilación de datos para un indicador concreto ante problemas imprevistos (IIED, 2019).

Algunos de los métodos cuantitativos más utilizados son:

- el registro de datos a través de acciones administrativas, por ejemplo, registrando el número de agricultores que compraron una tecnología específica utilizando las subvenciones proporcionadas;
- recogida de datos electrónica, por ejemplo, los beneficiarios registran las acciones en una aplicación móvil;
- encuestas, por ejemplo, preguntas a los beneficiarios sobre sus conocimientos tras la finalización de los cursos de formación;
- y observaciones, por ejemplo, un observador capacitado que registra la cobertura total de las tierras agrícolas que utilizan las nuevas prácticas en una jurisdicción determinada (USAID, 2019).

Algunos de los métodos cualitativos más utilizados son:

- entrevistas, por ejemplo, un entrevistador pregunta a un beneficiario sobre sus conocimientos, experiencia y percepción de determinadas prácticas;

- discusiones de grupos focales, por ejemplo, un moderador dirige un debate entre un grupo sobre su percepción de la sostenibilidad de ciertas prácticas;
- y observaciones, por ejemplo, un observador capacitado asiste a un curso de formación para hacer observaciones informadas por sus interacciones con los beneficiarios durante la actividad (USAID, 2019).

## 5. Uso de datos desagregados

Los **datos deben desglosarse** para cada indicador, cuando sea necesario, en datos demográficos que informarán el proceso de toma de decisiones sobre la amplitud del alcance en cada etapa del incentivo. Por ejemplo, si los incentivos se dirigen a los jóvenes agricultores, es importante supervisar cómo afectan los incentivos a los agricultores de diferentes categorías de edad; si los incentivos están orientados a empoderar a los pequeños agricultores, es fundamental supervisar cómo los incentivos pueden afectar a las mujeres y a los hombres de manera diferente. Los datos desglosados pueden mejorar la comprensión de los progresos realizados en la consecución de los resultados esperados, al proporcionar detalles de las experiencias de un subconjunto de los beneficiarios supervisados por ese indicador. Sin estos datos, no es posible evaluar si los incentivos han sido eficaces para beneficiar a las personas previstas o identificar cualquier posible consecuencia no deseada en otros grupos (FAO, 2018a).

## 6. Frecuencia de la recogida de datos

Habrá que considerar la **frecuencia de recogida de datos** para cada indicador. Esto dependerá del *indicador específico* que se mida. El seguimiento de un indicador de resultados, como la asistencia a un curso de formación, consistirá en registrar una sola vez el número de asistentes. Sin embargo, el seguimiento de un indicador de impacto, como el cambio en los ingresos de los agricultores tras la introducción de semillas mejoradas para aumentar la productividad, podría tener que recogerse anualmente, al final de la temporada agrícola, y solo después de dar tiempo a su distribución, adopción y mejora del rendimiento. La frecuencia de la recogida de datos también dependerá del método que se utilice. Por ejemplo, las observaciones en persona o las entrevistas en profundidad realizadas por personal capacitado requieren más recursos y tiempo, y, por lo tanto, pueden realizarse una vez al final de un ciclo de incentivos, mientras que la recopilación electrónica de datos por parte de los beneficiarios podría realizarse semanalmente (USAID, 2019).

## 7. Reporte de datos

La **comunicación periódica de datos** puede ayudar a rastrear el éxito (o el fracaso) de los incentivos, ya que se incorporará al análisis de los datos en la fase de evaluación. También contribuirá a generar y compartir las lecciones aprendidas en todos los niveles y organismos gubernamentales. Sin este último paso, los recursos dedicados a la recopilación de datos se desperdiciarán en gran medida.

## Evaluación

---

La evaluación es la valoración sistemática y crítica de un proyecto, programa o política -en curso o finalizado-, de su diseño, ejecución y/o sus resultados. Utiliza los datos recogidos a través del seguimiento, como punto de partida, para proporcionar información sobre lo que funciona y lo que no, e indaga en las razones de estos resultados (IIED, 2019).

Hay muchas razones por las que se puede llevar a cabo una evaluación: para determinar la eficiencia de un incentivo, para examinar si este ha cumplido su(s) objetivo(s) previsto(s), o para valorar su sostenibilidad. Una evaluación eficaz también debe proporcionar pruebas útiles para contribuir a los procesos de aprendizaje que pueden utilizarse para mejorar un incentivo o proporcionar orientación para futuras intervenciones, así como reforzar la rendición de cuentas de los resultados de desarrollo. A continuación, se exponen los principales principios que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar el enfoque de evaluación del MEL, es decir, la metodología utilizada para llevar a cabo una evaluación. Se sigue en gran medida el enfoque adoptado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) (2019), que se ha adaptado a los fines de esta guía.

### 1. El alcance y propósito de la evaluación

Una evaluación utiliza los datos de monitoreo generados para rastrear los resultados esperados de una intervención, como un incentivo o un proyecto. Para llevar a cabo una evaluación significativa, el **propósito** de la misma debe estar claramente definido, por ejemplo, para valorar el rendimiento, para apoyar la mejora, con fines de rendición de cuentas, para la creación de conocimientos, etc. (Better Evaluation, s.f.). El **alcance de la evaluación** proporciona más detalles (por ejemplo, el calendario, los recursos necesarios, etc.) y aclara qué se incluirá y qué no.

### 2. Entidad que lleva a cabo la evaluación

Quién debe realizar la evaluación depende de múltiples factores, como el objetivo de la misma, su complejidad y el nivel de independencia requerido. En función de estos factores, pueden ser más adecuados los evaluadores internos o los externos.

Los **evaluadores internos** pueden llevar a cabo, por ejemplo, un análisis del contexto en una jurisdicción durante el desarrollo de una intervención; una evaluación del proceso para comprender mejor cómo funciona un incentivo sobre el terreno; o un análisis de costos-beneficios para valorar los ingresos que se deja de percibir por un incentivo fiscal. Aunque el uso de evaluadores internos es rentable, los **evaluadores externos** tienen la ventaja de ser considerados más imparciales e independientes. “La imparcialidad contribuye a la credibilidad de la evaluación y a evitar el sesgo en los resultados, los análisis y las conclusiones” (CAD de la OCDE, 2010). Por ejemplo, los evaluadores externos pueden estar mejor posicionados para realizar una evaluación de impacto al final de un ciclo de incentivos.

### 3. Desarrolle las preguntas clave de la evaluación con las partes interesadas relevantes

Las **preguntas clave de la evaluación** deben formularse en una fase temprana del proceso, para ayudar a aclarar los objetivos específicos de la evaluación e informar el desarrollo de la metodología. Las **partes interesadas pertinentes**, cuyos intereses o derechos están (directa o indirectamente) relacionados con el objetivo específico de la evaluación, pueden participar en una fase temprana del proceso y tener la oportunidad de identificar las cuestiones que deben abordarse y las preguntas de evaluación que deben responderse (CAD de la OCDE, 2010).

### 4. Recoja datos adicionales, si es necesario

Algunas preguntas de la evaluación pueden requerir **datos adicionales** para proporcionar información que pueda ayudar a aprender nuevas lecciones sobre una situación. Por ejemplo, mientras que los datos de monitoreo pueden proporcionar pruebas del número de mujeres productoras que han participado activamente en las prácticas agrícolas climáticamente inteligentes apoyadas a través de un curso de formación, los responsables de la formulación de políticas y el personal técnico pueden estar interesados en saber qué factores clave condujeron a este nivel de compromiso; por ejemplo, si fueron los cursos de formación junto con las subvenciones proporcionadas para comprar la tecnología especificada; si se debió al aumento del tiempo de trabajo permitido a las mujeres como consecuencia de los servicios de cuidado infantil accesibles proporcionados; si fue el cambio en el sistema de tenencia de la tierra lo que permitió a las mujeres recibir mayores subvenciones para invertir en la agricultura; etc. Esta información puede influir en la futura asignación de recursos para lograr resultados más transformadores o rentables (IIED, 2019).

### 5. Identifique los criterios de evaluación apropiados

Una vez formuladas las preguntas de evaluación, deben considerarse los criterios de evaluación que se utilizarán como base de la misma (IIED, 2019). Los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, revisados y publicados en diciembre de 2019, proporcionan uno de los conjuntos de criterios de evaluación más utilizados, conocidos como los criterios del CAD (véase el **recuadro 13**). La aplicación de estos criterios -o de otros adicionales- depende de las preguntas de evaluación y de los objetivos de la misma.



---

### RECUADRO 13: CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL CAD

**Relevancia:** la medida en que los objetivos y el diseño de un incentivo responden -y continúan haciéndolo si las circunstancias cambian- a las necesidades de los beneficiarios previstos o de la jurisdicción; a las prioridades de la región, del país o del mundo; y/o a las prioridades y políticas de los socios y donantes para el desarrollo. Un incentivo relevante demostrará claramente la lógica de la teoría del cambio desarrollada y cualquier relación causal identificada (IIED, 2019).

**Coherencia:** el grado de compatibilidad del incentivo con otras intervenciones en un país, sector o institución. La falta de coherencia puede llevar a la duplicación o anulación de esfuerzos, lo que puede socavar el progreso general.

**Eficacia:** la medida en que el incentivo ha alcanzado, o se espera que alcance, sus objetivos y resultados. También puede utilizarse como una medida agregada (o juicio) del mérito o valor de una actividad, es decir, la medida en que un incentivo ha alcanzado, o se espera que alcance, su(s) objetivo(s) estratégico(s) de forma eficiente, sostenible y con un impacto positivo en el desarrollo institucional.

**Eficiencia:** la medida en que el incentivo ofrece, o es probable que ofrezca, resultados de forma económica y puntual. “Económico” es la conversión de insumos en resultados, efectos e impactos, de la manera más rentable posible. El objetivo es lograr los resultados deseados en cada nivel de la manera menos costosa posible. “Puntual” significa la entrega de resultados en el plazo previsto, o en un plazo razonablemente ajustado a las exigencias del contexto en evolución.

**Impacto:** la medida en que el incentivo ha generado, o se espera que genere, efectos significativos de nivel superior, positivos o negativos, intencionados o no. El impacto aborda la importancia final y los efectos potencialmente transformadores del incentivo. Trata de identificar los efectos sociales, medioambientales y económicos del incentivo que son a más largo plazo o de mayor alcance que los ya captados bajo el criterio de eficacia.

**Sostenibilidad:** la medida en que los beneficios netos del incentivo continúan, o es probable que continúen, después del ciclo del incentivo. Esto incluye un examen de las capacidades financieras, económicas, sociales, medioambientales e institucionales de los sistemas necesarias para mantener los beneficios netos a lo largo del tiempo. Implica el análisis de la capacidad de resiliencia, los riesgos y las posibles compensaciones.

---

Adaptado de CAD de la OCDE (2019) y CAD de la OCDE (2010).

## 6. Tipos de evaluación

Existen varios **tipos de evaluaciones** que pueden realizarse, dependiendo en gran medida del propósito, el objetivo y las preguntas de la evaluación. El **cuadro 7** incluye varios tipos de evaluación habituales.

**Cuadro 7: Tipos de evaluación más comunes**

Tipos de evaluación	Cuando utilizarla	Qué muestra	Por qué es útil
<b>Evaluación formativa</b> <b>Análisis de evaluabilidad</b> <b>Análisis de necesidades</b> <b>Análisis del contexto</b>	Durante el desarrollo de un nuevo incentivo.  Cuando se modifica un incentivo existente o se utiliza en un nuevo entorno o con una nueva población.	Si es probable que el incentivo propuesto sea necesario, comprendido y aceptado por la población a la que se quiere llegar.  La medida en que es posible una evaluación, en función de las metas y los objetivos	Permite introducir modificaciones en el plan antes de que comience su plena aplicación.  Maximiza la probabilidad de que el incentivo tenga éxito.
<b>Evaluación de proceso</b> <b>Monitoreo de incentivo</b>	Tan pronto como se inicie la aplicación del incentivo.  Durante el funcionamiento de un incentivo existente.	El grado de funcionamiento del incentivo. Hasta qué punto el incentivo se está aplicando tal y como se ha diseñado. Si el incentivo es accesible y aceptable para su población objetivo.	Proporciona una alerta temprana para cualquier problema que pueda surgir.  Permite al equipo de ejecución controlar el funcionamiento de los planes y actividades de incentivos.
<b>Evaluación de efectos</b> <b>Evaluación basada en los objetivos</b>	Después de que el incentivo haya entrado en contacto con al menos una persona o grupo de la población objetivo.	El grado en que el incentivo tiene efecto en los comportamientos de la población objetivo.	Indica si el incentivo está siendo eficaz en el cumplimiento de los objetivos.
<b>Evaluación económica:</b> <b>Evaluación de coste-eficiencia</b> <b>Análisis costos-beneficios</b> <b>Análisis coste-utilidad</b>	Al inicio de un incentivo.  Durante el funcionamiento de un incentivo existente.	Qué recursos se utilizan para un incentivo y sus costes (directos e indirectos), en comparación con los resultados.	Proporciona a la agencia gubernamental pertinente y a los gestores una forma de evaluar el coste en relación con los efectos. "Cuánto se gana con el dinero".
<b>Evaluación de impacto</b>	Durante el funcionamiento de un incentivo existente, a intervalos adecuados.  Al final de un incentivo.	El grado en que el incentivo cumple su objetivo final (impacto deseado).	Proporciona pruebas para su uso en las decisiones políticas y de financiación.

Adaptado del Centro nacional para la prevención del VIH/SIDA, la hepatitis vírica, ETS y TB (s.f.).

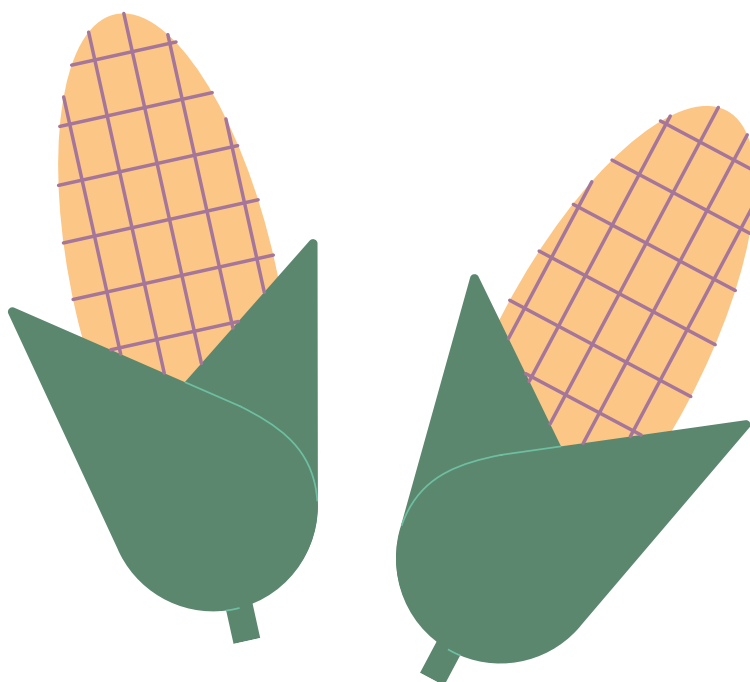


## Aprendizaje

---

Para maximizar la utilidad de las lecciones aprendidas, la información y los conocimientos generados a través de los procesos de monitoreo y evaluación deben ser analizados, con el fin de identificar cualquier desafío que se haya enfrentado, cómo se han superado esos desafíos y si, en retrospectiva, esos desafíos eran evitables. Las lecciones aprendidas sobre la(s) forma(s) de evitar tales desafíos en una situación similar futura son importantes en el proceso de aprendizaje (IIED, 2019). **Compartir las lecciones aprendidas** también es importante, y deben desarrollarse mecanismos para difundir la información a las partes interesadas pertinentes y más allá.

Cuando el aprendizaje se incorpora eficazmente a un plan de MEL, dicho aprendizaje puede ayudar a los responsables políticos y al personal técnico a informar, ajustar y mejorar el diseño y la aplicación de los incentivos actuales y futuros, y/o a retirar o interrumpir un incentivo. Este ciclo de monitoreo, evaluación y aprendizaje mediante el ajuste y la mejora de los incentivos se centra en un proceso iterativo de toma de decisiones basado en ese aprendizaje (Williams y Brown, 2014). Permite y fomenta la realización de ajustes en respuesta a circunstancias cambiantes, como la política, la legislación, el medio ambiente, la socioeconomía, etc.; a la aparición de nueva información; o cuando los objetivos e indicadores no rinden como se esperaba o si se vuelven irrelevantes (IIED, 2019).



# Bibliografía

**Abdulhameed, A. A.** 2016. *BAfD. Workshop on Establishing an African Agriculture Sharing and Financing Mechanism: The Nigeria Incentive-Based Risk Sharing System for Agricultural Lending (NIRSAL) Model*. Nairobi, Kenya. NIRSAL Plc.

**Abdulhameed, A. A.** 2019. *New Mechanism for Managing Financial Risks of Investments*. Presentación realizada en la feria de comercio Agritechnica, 10-16 de noviembre de 2019, Hanover, Alemania. (También disponible en [https://www.snrd-africa.net/wp-content/uploads/2020/03/4\\_NIRSAL\\_A-Abdulhameed.pdf](https://www.snrd-africa.net/wp-content/uploads/2020/03/4_NIRSAL_A-Abdulhameed.pdf)).

**Agencia de Promoción de Inversión Agrícola (APIA).** 2021. *APIA [en línea]*. Túnez, Túnez. [Citado el 20 de octubre de 2021]. <http://www.apia.com.tn/>

**Agricultural Promotion and Investment Corporation of Odisha Limited. Bienvenida [en línea]**. Bhubaneswar, India. [Citado el 20 de octubre de 2021]. <http://www.apicol.nic.in/>.

**Aisbett, E.** 2007. *Bilateral Investment Treaties and Foreign Direct Investment: Correlation versus Causation*. CUDARE Documentos de trabajo 1032. Berkeley, EE.UU., Universidad de California.

**Alexandratos, N. y Bruinsma, J.** 2012. *World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision*. Documento de trabajo n° 12-03 de la División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO. Roma, FAO. 140 pp.

**Andersen, M.R., Benjamin R.K. y Uexkull, E.** 2019. *Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries. In Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington DC, EE.UU., Banco Mundial. 73-100 pp. (También disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/28493>).

**APIA.** 2021. *Prêts Fonciers [en línea]*. Túnez, Túnez. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <http://www.apia.com.tn/prets-fonciers.html>.

**APIA.** 2021. *Quels Sont Les Services Que Peut Offrir Une Pépinière [en línea]*. Túnez, Túnez. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <http://www.apia.com.tn/qu-elles-sont-les-services-que-peut-offrir-une-pep.html>

**Ayele, S., Ayele, G., Niguissie, T. y Thorpe, J.** 2019. *Policy Incentives and Agribusiness Investment in Ethiopia: Benefit or Deadweight?* Nota informativa de Investigación en políticas agrícolas en África n°. 20. Future Agricultures Consortium. 6 pp. (También disponible en: <https://www.future-agricultures.org/publications/apra-briefs/apra-brief-20policy-incentives-and-agribusiness-investment-in-ethiopia-benefit-or-deadweight/>).

**Ayele, S., Thorpe, G., Ayele, H. Chingaipe, Teye, J.K. y O'Flynn, P.** 2020. *Agribusiness Investment in Agricultural Commercialisation: Rethinking Policy Incentives in Africa*. Documento de trabajo n° 33 de Investigación en políticas agrícolas en África. Future Agricultures Consortium. 51 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3cFjdn4>).

**Banco Central de Nigeria.** 2012. *The Nigerian Incentive-Based Risk Sharing System for Agricultural Lending (NIRSAL)*. Abuja, Nigeria. (También disponible en: <https://www.cbn.gov.ng/OUT/2011/PUBLICATIONS/REPORTS/DFD/BRIEF%20ON%20NIRSAL.PDF>).

- Banco Mundial.** 2016. *A Year in the Lives of Smallholder Farmers* [en línea]. Washington DC, Banco Mundial. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/3mbtSt0>
- Banco Mundial.** 2020. *Agriculture Finance & Agriculture Insurance* [en línea]. Washington DC, Banco Mundial. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/3wdgmtD>.
- Bartik, T.J.** 2018. "But for" Percentages for Economic Development Incentives: What Percentage Estimates Are Plausible Based on the Research Literature? Kalamazoo, EE.UU., Documento de trabajo Upjohn Institute 18-289. Instituto Upjohn de investigación sobre el empleo. 36 pp. (También disponible en: <https://doi.org/10.17848/wp18-289>).
- Better Evaluation.** 2013. *Define What Is to Be Evaluated*. Melbourne, Australia. Better Evaluation. 2 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3wvjoJM>).
- Bizikova, Liva.** 2016. *Private Investments in Agriculture: The Importance of Integrating Sustainability into Planning and Implementation* Ginebra, Suiza. Nota informativa del IISD. 10 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3fxRk2u>).
- Boettiger, S., Denis, N. y Sanghvi, S.** 2017. *Successful Agricultural Transformations: Six Core Elements of Planning and Delivery* [en línea]. Nueva York, EE.UU. McKinsey & Company. [Citado el 20 de octubre de 2020] <https://mck.co/2PGVSIN>.
- Bolnick, B.** 2009. *Investing in Mozambique – The Role of Fiscal Incentives*. Washington DC, Nathan Associates para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 169 pp.
- Bolwijn, R., Casella, B. y Rigo, D.** 2018. *An FDI-Driven Approach to Measuring the Scale and Economic Impact of BEPS*. Ginebra, Suiza. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Volumen 25 sobre empresas transnacionales, 2018, n°. 2. 38 pp.
- Bonnitcha, J.** 2017. *Assessing the Impacts of Investment Treaties: Overview of the Evidence*. Ginebra, Suiza. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.
- Borga, M., Flores, P.I. y Sztajerowska, M.** 2020. *Drivers of Divestment Decisions of Multinational Enterprises - A Cross-Country Firm-Level Perspective*. Documentos de trabajo n° 2019/03 sobre inversión internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Bou Mansour, M.** 2019. *Ineffective tax incentives on profits heavily used by African nations compared to European nations, study finds*. Buckinghamshire, Reino Unido. Tax Justice Network, 3 de enero de 2019. (También disponible en: <https://www.taxjustice.net/press/ineffective-tax-incentives-on-profits-heavily-used-by-african-nations-compared-to-european-nations-study-finds/>).
- Brada, J. C., Drabek, Z. y Iwasaki, I.** 2020. *Does investor protection increase foreign direct investment? A meta-analysis*. Journal of Economic Surveys, 30 de septiembre de 2020. (También disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/joes.12392>).
- Brennan, L. y Ruane, F.** 2016. *A Holistic Approach to Investment Incentives*. In *Rethinking Investment Incentives: Trends and Policy Options*. Nueva York, EE.UU., Columbia University Press. 368 pp. (También disponible en: <http://cup.columbia.edu/book/rethinking-investment-incentives/9780231172981>).

**Byiers, B. y Rampa, F.** 2013. *Corridors of Power or Plenty? Lessons from Tanzania and Mozambique and Implications for CAADP*. Maastricht, Países Bajos. Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM) Documento de trabajo n° 138. ECDPM. 48 pp. (También disponible en: <https://ecdpm.org/publications/corridors-power-plenty-lessons-tanzania-mozambique-implications-caadp/>).

**Caldwell, R.** 2002. *Project Design Handbook*. Tucson, EE.UU., CARE. 176 pp. (También disponible en: [https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/dme\\_-\\_cares\\_project\\_design\\_handbook.pdf](https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/dme_-_cares_project_design_handbook.pdf)).

**CCSI y FAO.** 2019. *Crear un entorno propicio para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios - Fundamentos*. Academia de aprendizaje electrónico de la FAO. Roma, Italia. (También disponible en: <https://elearning.fao.org/course/view.php?id=521>).

**Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia.** 2019. *Human Rights Law and the Investment Treaty Regime*. CCSI. (También disponible en: <https://bit.ly/3m8N0bb>).

**Centro para el Desarrollo Sostenible de la Universidad de Columbia.** 2015. *Open Land Contracts [en línea]*. <https://www.openlandcontracts.org/>.

**Chan, M.K.** 2013. *Inclusive Agricultural Investment: Sharing Lessons from Experience*, Londres, Reino Unido. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. 4 pp. (También disponible en: <https://pubs.iied.org/17160iied>).

**Charlton, A.** 2003. *Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses*. Documentos de trabajo 203 del Centro de desarrollo de la OCDE, publicaciones OCDE.

**Coleman, J., Brooke Güven, L.J. y Sachs, L.** 2018. *What Do We Mean by Investment Facilitation?* Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia. (También disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/2018/02/22/what-do-we-mean-by-investment-facilitation/>).

**Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.** 2021. *Working Group III: Investor-State Dispute Settlement Reform [en línea]*. Viena, Austria. UNCITRAL. [Citado el 20 de octubre de 2020] [https://uncitral.un.org/en/working\\_groups/3/investor-state](https://uncitral.un.org/en/working_groups/3/investor-state).

**Comisión Europea.** 2018. *Income support explained: Overview of direct payments for farmers [en línea]*. Bruselas, Bélgica. Comisión Europea. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/2PgZWjh>.

**Comisión Europea, Dirección General de Empresas.** 2020. *Final report - Benchmarking of business incubators*. Bruselas, Bélgica. (También disponible en: <https://op.europa.eu/s/oTdc>).

**Comité de seguridad alimentaria mundial.** 2014. *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. Roma, Italia. CSA. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/au866s/au866s.pdf>).

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD).** 2001. *The World of Investment Promotion at a Glance: A Survey of Investment Promotion Practices*. Ginebra,

Suiza. CNUCYD ASIT Advisory Studies n°. 17. CNUCYD. (También disponible en: <https://unctad.org/en/Docs/poiteipcd3.en.pdf>).

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.** 2020. *Informe sobre las inversiones en el mundo 2020: la producción internacional después de la pandemia*. Ginebra, Suiza. CNUCYD. (También disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020\\_overview\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_es.pdf)).

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.** 2015. *Marco de políticas de inversión para el desarrollo sostenible*. Ginebra, Suiza. CNUCYD. (También disponible en: <https://bit.ly/3drGlz9>).

**Cordes, K., Johnson, L. y Sam Szoke-Burke.** 2016. *Land Deal Dilemmas: Grievances, Human Rights, and Investor Protections*. Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia.

**Cordes, Kaitlin Y. y Anna Bulman.** 2016. *Corporate Agricultural Investment and the Right to Food: Addressing Disparate Protections and Promoting Rights-Consistent Outcomes*. UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs n°. 75.

**Cordes, Kaitlin Y., Östensson, O. y Toledano, P.** 2016. *Employment from Mining and Agricultural Investments: How Much Myth, How Much Reality?* Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia. 105 pp. (También disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/2016/07/21/employment-from-mining-and-agricultural-investments-how-much-myth-how-much-reality/>).

**Cosbey, A.** 2017. *Can Investor-State Dispute Settlement Be Good for the Environment?* Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 12 de abril de 2017.

**Cotula, L. y Mouan, L.** 2018. *Special Economic Zones: Engines of Development or Sites of Exploitation?* Londres, Reino Unido. Nota informativa IIED, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. 4 pp. (También disponible en: <https://pubs.iied.org/17481iied>).

**Cotula, L.** 2010. *Investment Contracts and Sustainable Development: How to Make Contracts for Fairer and More Sustainable Natural Resource Investments*. Londres, Reino Unido. Natural Resource Issues n° 20. IIED. 115 pp. (También disponible en: <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/17507IIED.pdf?>).

**Cotula, L.** 2016. *Foreign Investment, Law and Sustainable Development: A Handbook on Agriculture and Extractive Industries*. Londres, Reino Unido. IIED Natural Resource Issues, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. 184 pp. (También disponible en: <https://pubs.iied.org/12587iied>).

**De Groot, O. y Pérez Ludeña, M.** 2014. *Foreign direct investment in the caribbean: trends, determinants and policies*. Puerto España, Trinidad y Tobago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC) de las Naciones Unidas. 49 pp. (También disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36620/S2014046\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36620/S2014046_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).

**de Mooij, R.A y Ederveen, S.** 2003. *Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research*. *International Tax and Public Finance* 10: 673-93.

**Desai, M.A., Fritz Foley, C. y Hines, J.** 2004. *Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes*. *Journal of Public Economics* 88: 2727-44.

**Dorward, A., Kydd, J.y Poulton, C.** 2005. *Beyond Liberalisation: 'Development Coordination' Policies for African Smallholder Agriculture*. Brighton, Reino Unido. Instituto de Estudios sobre Desarrollo 36, n° 2. Instituto de Estudios sobre Desarrollo. (También disponible en: <https://bit.ly/31E4yTa>).

**FAO.** 2002. *Participatory Policy Reform from a Sustainable Livelihoods Perspective – Review of concepts and practical experiences*. Roma, Italia. FAO.

**FAO.** 2005. *SARD Project Toolkit: A Resource Guide for Promoting SARD in Projects and Programmes*, Roma, Italia. FAO. 108 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/ag249e/ag249e.pdf>).

**FAO, FIDA, CNUCYD y Grupo del Banco Mundial.** 2010. *Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihoods and resources: a discussion note*. Ginebra, Suiza. CNUCYD. 8 pp. (También disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/699484?ln=en>).

**FAO.** 2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. 2010-2011: las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Roma. FAO. 160 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/publications/sofa/2010-11/es/>).

**FAO.** 2012a. *Smallholders and Family Farmers*. Roma, FAO. 4 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/ar588e/ar588e.pdf>).

**FAO.** 2012b. *Directrices voluntarias sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, Italia. FAO. 47 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>).

**FAO.** 2013a. *Tendencias e impactos de la inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo – Datos de estudios de casos*. Roma, Italia. FAO. 382 pp. (También disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/INTERNATIONAL-TRADE/FDIs/Trends\\_publication\\_12\\_November\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/INTERNATIONAL-TRADE/FDIs/Trends_publication_12_November_2012.pdf)).

**FAO.** 2013b. *Tunisie: Financement du secteur agricole*. Roma, Italia. FAO. 325 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i3210f/i3210f.pdf>).

**FAO et al.** 2014. *Los jóvenes y la agricultura: desafíos clave y soluciones concretas*. La FAO con el Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 128 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i3947e/i3947e.pdf>).

**FAO.** 2014a. *Construyendo una visión común para la alimentación y la agricultura sostenibles – principios y enfoques*. Roma, Italia. FAO. 56 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i3940s/i3940s.pdf>).



**FAO.** 2014b. *Contribución al Segmento de Integración del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) 2014*. Roma, Italia. (También disponible en: <https://www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/foodandagricultureorganization.pdf>).

**FAO.** 2014c. *Policy Engagement & Theory of Change – Monitoring and analysing food and agricultural policies II (MAFAP II)*. Roma, Italia. FAO. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i4244e/i4244e.pdf>).

**FAO.** 2015. *Inclusive business models – Guidelines for improving linkages between producer groups and buyers of agricultural produce*, por Kelly, S., Vergara, N. y Bammann, H. Roma, Italia. 128 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3mbaXyu>).

**FAO.** 2015a. *Recomendaciones fundamentales para mejorar la nutrición a través de la agricultura*. Roma, FAO. 2 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i4922s/i4922s.pdf>).

**FAO.** 2015b. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas*. Roma, Italia. FAO. 112 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/i4998s/i4998s.pdf>).

**FAO.** 2015c. *Directrices voluntarias para garantizar la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Roma, Italia. FAO. 35 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/I4356S>).

**FAO.** 2017. *Resumen del Programa Marco de la FAO de apoyo a la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. Roma, Italia, FAO. 12 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/92303c68-3a89-4fe5-be2c-0ea6eff22501>).

**FAO.** 2018a. *Integración de género en la implementación y el seguimiento y la evaluación de programas de transferencias monetarias y obras públicas – Guía técnica 3 de la FAO*. Roma, Italia, FAO. 52 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/CA2035ES>).

**FAO.** 2018b. *Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS*. Roma, Italia. FAO. 76 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/I9900ES/i9900es.PDF>).

**FAO.** 2019a. *Marco de programación por países (CPF, por sus siglas en inglés) Namibia, 2019-2023*. FAO. Windhoek, Namibia. 31 pp. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/ca4070en/CA4070EN.pdf>).

**FAO.** 2019b. *Guide to context analysis: Informing FAO decision-making - Approaches to working in fragile and conflict-affected contexts*. Roma, Italia. 32 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3rIK8CV>).

**FAO.** 2021. *Incentives for Ecosystem Services [online]*. Roma, Italia. [Citado el 22 de octubre de 2020]. <http://www.fao.org/in-action/incentives-for-ecosystem-services/en/>.

**FAO e INRAT.** 2020. *Dynamique de l'investissement dans le système agricole tunisien et perspectives de développement des investissements par et pour les jeunes*. Roma, Italia. 88 pp. (También disponible en: <https://doi.org/10.4060/cb0563fr>).

**FAO, FIDA y UNIDROIT.** 2020. *Guía jurídica sobre contratos de inversión en tierras agrícolas*. Roma, Italia. FAO, FIDA y UNIDROIT. 244 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3dmwPmx>).

**Fiedler, Y.** 2020. *Empoderar al a juventud agroempresadora para invertir en agricultura y sistemas alimentarios – recomendaciones políticas basadas en las lecciones aprendidas en once países africanos*. Roma, Italia. FAO. 66 pp. <https://doi.org/10.4060/cb1124en>.

**FMI, OCDE y Banco Mundial.** 2015. *Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment*. 44 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/2QXXezB>).

**Fongip.** 2020. *Garantie Individuelle [en línea]*. Fonds de Garantie des investissements Prioritaires. <https://bit.ly/3uhLHtj>.

**Foundations of Success.** 2017. *Conceptualizing and Planning Conservation Projects and Programs: A Training Manual*. Foundations of Success, Bethesda, EE.UU. (También disponible en: <https://fosonline.org/library/conceptualizing-and-planning-manual/>).

**Gassner, A, Harris, D., Mausch, K., Terheggen, A., Lopes, C., Finlayson, R.F. y Dobie. P.** 2019. *Poverty Eradication and Food Security through Agriculture in Africa: Rethinking Objectives and Entry Points*. Outlook on Agriculture 2019;48(4):309-315.

**Gobierno de Liberia.** *National Investment Commission [en línea]*. <http://investliberia.gov.lr/index.php#>.

**Gobierno de Senegal.** 2017. *Introduction Au Débat d'Orientation Budgétaire 2017. Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP) 2018-2020*, Dakar, Senegal, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan.

**Gonzales, C., Kerlin, M., Schaff, R. y Tucker-Ray, S.** 2019. *How state and local governments win at attracting companies [en línea]*. McKinsey & Company Insights. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <https://mck.co/31IG8HP>.

**Grubert, H. y Mutti, J.** 2004. *Empirical asymmetries in foreign direct investment and taxation*. Journal of International Economics 62: 337-58 (2004).

**Grupo del Banco Mundial.** 2017. *Technical Discussion Paper on Concessional Insurance*. Disaster Risk Financing & Insurance Program. (También disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/31217>).

**Güven, B.S.** 2020. *Briefing Note: Investment Promotion and Facilitation for Sustainable Development*. Ginebra, Centro de Desarrollo Sostenible de la Universidad de Columbia. (También disponible en: <https://bit.ly/3cEUcZm>).

**Harding, T. y Javorcik, B.S.** 2013. *Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together?* Documentos de trabajo de investigación política del Banco Mundial.

**Harpel, E.** 2016. *Cost-Benefit Analysis of Investment Incentives*. En *Rethinking Investment Incentives: Trends and Policy Options*.



**Hassett, K. y Hubbard, R.G.** 2002. *Tax policy and business investment*. En Handbook of Public Economics, vol. 3: 1293-1343. North Holland Publishing Co.

**Hymer, S.H.** 1976. *The International Operations of National Firms: A Study of Foreign Direct Investment*. Cambridge, MA: MIT Press.

**Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.** 2016. *Counting critically: SDG 'follow-up and review' needs interlinked indicators, monitoring and evaluation*. Londres, Reino Unido. Nota informativa del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo Briefing, IIED. 4 pp. (También disponible en: <https://pubs.iied.org/17363iied>).

**Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.** 2019. *MEL Handbook for SDG 14 – Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development*. Londres, Reino Unido. IIED. 120 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3sL3QiS>).

**James, S.** 2013. *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*. Servicios de asesoría sobre clima para la inversión del Grupo Banco Mundial. (También disponible en: <https://bit.ly/3wqdv0z>).

**Jansky, P. y Palansky, M.** 2019. *Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment*. International Tax and Public Finance 26 n° 5. (También disponible en: <https://bit.ly/3mejxfN>).

**Janus, H. y Holzapfel, S.** 2016. *Results-Based Approaches in Agriculture: What Is the Potential?* Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo, Documento de debate, 25/2016. (También disponible en: <https://bit.ly/2PNkJKU>).

**Jayne, T.S., Chamberlin, J., Traub, L., Sitko, N., Muyanga, M., Yeboah, F.K., Ward A. et al.** 2016. *Africa's Changing Farm Size Distribution Patterns: The Rise of Medium scale Farms*. Agricultural Economics 47 n° S1.

**Johnson, L., Sachs, L. y Lobel, N.** 2020. *Aligning International Investment Agreements with the Sustainable Development Goals*. Columbia Journal of Transnational Law n° 58. (también disponible en: <https://bit.ly/2QSLpz>).

**Johnson, L., Sachs, L., Güven, B. y Coleman, J.** 2018. *Costs and Benefits of Investment Treaties: Practical Considerations for States*. Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia.

**Johnson, L., Toledano, P. y Jensen, N.** 2020. *Investment Incentives (Borrador)*. Ginebra, Suiza. Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia.

**Jouanjean, M.A.** 2013. *Targeting infrastructure development to foster agricultural trade and market integration in developing countries: an analytical review*, Instituto de Desarrollo de Ultramar. 2013. (También disponible en: <https://bit.ly/3fteerD>).

- Khatri-Chhetri, A., Jeetendra, P.A., Sapkota, T.B. y Khurana, R.** 2016. *Economic Benefits of Climate-Smart Agricultural Practices to Smallholder Farmers in the Indo-Gangetic Plains of India*. *Current science* 110(7):1251-1256.
- Klemm, A. y Parys, S.** 2009. *Empirical Evidence on the Effect of Tax Incentives*. Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional 09/136.
- Klemm, A. y Parys, S.** 2012. *Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives*. *International Tax and Public Finance* 19, 393-423.
- Kumar, A. y Saroj, S.** 2019. *Direct Benefit Transfers Can Help Double Indian Farmers' Income by 2022-2023*. Blog del IFPRI, [Citado el 20 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/3fyndng>.
- Laborde, D., Lallemand, T., McDougal, K., Smaller, C. y Traore, F.** 2019. *Transforming Agriculture in Africa & Asia: What Are the Policy Priorities?*, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible e Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. (También disponible en: <https://bit.ly/3maWtOX>).
- Lampach, N., Van Phu, N. y To The, N.** 2021. *The Effect of Agricultural Extension Programs on Technical Efficiency of Crop Farms in Low and Middle-Income Countries*. (También disponible en: <https://bit.ly/3dsPKvS>).
- Le Billon, P., Lujala, P. y Aas Rustad, S.** 2011. *A Theory of Change for the Extractive Industries Transparency Initiative: Designing Resource Governance Pathways to Improve Developmental Outcomes*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, n°. 2011:11.
- Lecoutere, E., Spielman, D.J. y Van Campenhout, B.** 2019. *Women's Empowerment, Agricultural Extension, and Digitalization: Disentangling Information and Role-Model Effects in Rural Uganda*. Documento de debate del IFPRI 1889. Washington DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). (También disponible en: <https://bit.ly/3mbbgth>).
- LiberiaEITI.** 2020. *Agriculture [en línea]*. Extractive Industries Transparency Initiative. Monrovia, Liberia. [Citado el 20 de octubre de 2020] <https://www.scribd.com/lists/4297678/Agriculture>.
- Lipsey, R.E. y Sjöholm, F.** 2004. *The Impact of Inward FDI on Host Countries: Why Such Different Answers?* Documento de trabajo Series n°. 192. 22 pp. *European Journal of Information Systems* (También disponible en: <https://bit.ly/2QVE51c>).
- Locke, A., Munden, L. Feyertag, J. y Bowie, B.** 2019. *Assessing the Costs of Tenure Risks to Agribusiness*, Londres, Reino Unido, Instituto de Desarrollo de Ultramar. (También disponible en: <https://bit.ly/3rHATCO>).
- Lowder, S.K., Carisma, B. y Skoet, J.** 2012. *Who Invests in Agriculture and How Much? An Empirical Review of the Relative Size of Various Investments in Agriculture in Low- and Middle- Income Countries*. Documentos de trabajo 288992 de la División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO, Roma, Italia. FAO. 22 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/2PouY8M>).



**Lowder, S.K., Scoet, J. y Raney, T.** 2016. *The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide*. World Development Volumen 87. Roma, Italia. FAO.

**Maennling, N. y Correa, J.** 2020. *Best Practices in Data Driven Development Planning in Mining Regions*, Nueva York, EE.UU. Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia. (También disponible en: <https://bit.ly/31F1dD4>).

**Mamun-Ur-Rashid, M., Kamruzzaman, M. y Emad, M.** 2017. *Women Participation in Agricultural Extension Services in Bangladesh: Current Status, Prospects and Challenges*, Bangladesh Journal of Extension Education 29, n° 1 y 2.

**Mayne, J. y Johnson, N.** Using Theories of Change in the CGIAR Research Program on Agriculture for Nutrition and Health. *The Tavistock Institute Evaluation* 21 (4): 407–28. (También disponible en: <https://bit.ly/31C7WxD>).

**McCrimmon, R.** 2020. *'Here's Your Check': Trump's Massive Payouts to Farmers Will Be Hard to Pull Back* [en línea]. Politico, [Citado el 14 de julio de 2020]. <https://politi.co/2QOjj3m>.

**McKinsey Global Institute.** 2003. *New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies*. Nueva York, EE.UU. McKinsey&Company. 530 pp. (También disponible en: <https://mck.co/2Pi5MAY>).

**Morisset, J. y Andrews-Johnson, K.** 2004. *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment*. Washington DC, FIAS Occasional Paper n°. 16. Banco Mundial. 124 pp. (También disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/15073>).

**Mudege, N.N., Mdege, N., Abidin, P.E. y Bhatasara, S.** 2017. *The Role of Gender Norms in Access to Agricultural Training in Chikwawa and Phalombe*, Malawi. *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography* 24:12, 1689–1710. 24 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3rDVGXV>).

**Naciones Unidas.** 2013. *Informe mundial de la juventud de Naciones Unidas 2013: Jóvenes y migración*. Nueva York, EE.UU. Naciones Unidas. (También disponible en: <https://www.un.org/development/desa/youth/world-youth-report/2013-2.html>).

**Naciones Unidas y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.** 2018, *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo: temas seleccionados y un estudio país*. Nueva York. (También disponible en: [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives\\_sp.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_sp.pdf)).

**NEPAD-OECD.** 2011. *Draft Policy Framework for Investment in Agriculture: Reaping the Benefits of Investment in Africa's Agriculture through an Integrated Policy Framework*. Dakar, Senegal. NEPAD.OECD. 34 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/31C80gT>).

**Nigeria Incentive-Based Risk Sharing System for Agricultural Lending.** 2021. *About NIRSAL* [online]. Abuja, Nigeria. [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://nirsal.com/who-we-are/>.

**Nikièma, S.H.** 2014. *Performance Requirements in Investment Treaties*. *Best Practices Series*, Manitoba, Canadá, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (También disponible en: <https://bit.ly/3mevhyT>).

**NIRSAL.** 2020. *Credit risk guarantee [en línea].* In: *Nigeria Incentive-Based Risk Sharing System for Agricultural Lending.* Abuja. [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://nirsal.com/credit-risk-guarantee/#!/crg>.

**Noble, J.** 2019. *Theory of Change in Ten Steps,* Londres, Reino Unido, NPC. (También disponible en: <https://bit.ly/3cDM9fq>).

**Novik, A. y de Crombrugghe, A.** 2018. *Towards an International Framework for Investment Facilitation.* París, Francia, Investment Insights, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (También disponible en: <https://bit.ly/3cBWJ6x>).

**Nwanze, K.F.** 2011. *Punto de vista: los pequeños agricultores pueden alimentar al mundo.* Roma, Italia, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (También disponible en: [https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/Smallholders+can+feed+the+world\\_s.pdf/1ccbea9c-d33c-4330-aa96-cd9bef84c696](https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/Smallholders+can+feed+the+world_s.pdf/1ccbea9c-d33c-4330-aa96-cd9bef84c696)).

**Oakley, P. y Garforth, C.** 1985. *Guide to Extension Training (2. Understanding Extension).* Roma, Italia, FAO. (También disponible en: <http://www.fao.org/3/t0060e/T0060E03.htm>).

**OCDE CAD Red de Evaluación del Desarrollo.** 2010. *Evaluating Development Co-Operation: Summary of Key Norms and Standards.* París, Francia. (También disponible en: <https://bit.ly/3rFvH2x>).

**OCDE CAD Red de Evaluación del Desarrollo.** 2019. *Better Criteria for Better Evaluation Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use.* París, Francia. (También disponible en: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>).

**One Planet y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.** 2019. *Collaborative Framework for Food Systems Transformation: A Multi-Stakeholder Pathway for Sustainable Food Systems.* (También disponible en: <https://bit.ly/3sAewR8>).

**Organización Internacional del Trabajo.** 2020. *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs.* OIT. (También disponible en: <https://bit.ly/31J4C3H>).

**Organización Mundial del Comercio.** 2020. *Agriculture: Explanation - Domestic Support [en línea].* Ginebra, Suiza. Organización Mundial del Comercio. [Citado el 21 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/39AkTMZ>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2001. *Policy Framework for Investment User's Toolkit: Chapter 2. Investment Promotion and Facilitation.* OCDE. (También disponible en: <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/investmentpromotionfacilitation/41246119.pdf>).

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2013. *Tax and Development: Principles to Enhance the Transparency and Governance of Tax Incentives for Investment in Developing Countries.* OECD. (También disponible en: <https://bit.ly/3uc2fmf>).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2017. *Agricultural Policies Should Shift from Price Support to Greater Emphasis on Encouraging a Resilient and Sustainable Food Sector* [online]. Ginebra, Suiza. [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/3dmo0ZX>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2018a. *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries*. París, Francia, OCDE. (También disponible en: <https://bit.ly/3dkJTc2>).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2018b. *OECD Investment Policy Reviews: Southeast Asia*. OCDE. (También disponible en: <https://bit.ly/3sHHGxQ>).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2020. *Towards Sustainable Land Use: Aligning Biodiversity, Climate and Food Policies*. París, Francia. OCDE. (También disponible en: <https://www.oecd.org/environment/towards-sustainable-land-use-3809b6a1-en.htm>).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** 2003. *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*. París, Francia.
- Oxelheim, L. y Ghauri, P.N.** 2004. *European Union and the Race for Foreign Direct Investment*. Oxford, Reino Unido. Elsevier.
- Oxford Review of Economic Policy.** 2008. *Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings*. Oxford Review of Economic Policy 24, n.º. 4 (2008): 680–97.
- Parilla, J. y Liu, S.** 2018. *Examining the Local Value of Economic Development Incentives: Evidence from Four US Cities*. Washington DC, Brookings Metropolitan Policy Program. (También disponible en: <https://brook.gs/3ftoNuN>).
- Perera, O.** 2012. *Rethinking Investment Incentives*, Ginebra, Suiza, Instituto internacional para el Desarrollo Sostenible. (También disponible en: <https://bit.ly/2PputeD>).
- PNUD.** 2015. *Guidance Note - A Development Approach to Migration and Displacement*. Nueva York, EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. También disponible en: <https://bit.ly/2Oaje9e>).
- PNUD.** 2020. *Payments for Ecosystem Services [en línea]*. Nueva York, EE.UU. UNDP Global: Financing Solutions for Sustainable Development. [Citado el 20 de octubre de 2020] <https://www.sdfinance.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/payments-for-ecosystem-services.html>
- Pohl, J.** *Societal Benefits and Costs of International Investment Agreements: A Critical Review of Aspects and Available Empirical Evidence*. OCDE Documentos de trabajo sobre inversión internacional n.º. 2019/03. 2018.
- Pringle, P. y Thomas, A.** 2019. *Climate Adaptation and Theory of Change: Making It Work for You – A Practical Guide for Small Island Developing States (SIDS)*. Climate Analytics. Septiembre de 2019.

**Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria.** 2020. *Agricultural Productivity and Market Enhancement Project* [en línea]. GAFSP. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <https://www.gafspfund.org/projects/agricultural-productivity-and-market-enhancement-project-apmep>.

**Rappeport, A.** 2020. *Trump Funnel Record Subsidies to Farmers Ahead of Election Day*. The New York Times, 12 de octubre, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/10/12/us/politics/trump-farmers-subsidies.html>.

**Rapsomanikis, G.** 2015. *The Economic Lives of Smallholder Farmers: An Analysis Based on Household Data from Nine Countries*. Roma. FAO.

**Raudonen, S.** 2008. *The Impact of Corporate Taxation on Foreign Direct Investment: A Survey*. Documentos de trabajo 182, Tallinn School of Economics and Business Administration, Tallinn University of Technology, 2008.

**Reuber, G.L.** 1974. *Private Foreign Investment in Development*. Londres, Reino Unido. The Economic Journal 84:335.

**Reynoso, I.** 2019. *Saga sobre energías renovables en España: lecciones para el derecho internacional de las inversiones y el desarrollo sostenible*. *Investment Treaty News*, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://www.iisd.org/itn/es/2019/06/27/spains-renewable-energy-saga-lessons-for-international-investment-law-and-sustainable-development-isabella-reynoso/>

**Riensch, B. y Jakhar, A.V.** 2019. *Here's How We Can Use Agriculture to Fight Climate Change* [online]. Foro Económico Mundial [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/3wdaDUF>.

**Roberts, D. y Khattri, N.** 2012. *Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-to Guide*. Independent Evaluation Group (IEG) y el Banco Mundial.

**Rolfe, R.J. y White, R.A.** 1992. *Investors' Assessment of the Importance of Tax Incentives in Locating Foreign Export-Oriented Investment: An Exploratory Study*. The Journal of the American Taxation Association, 14(1), 39.

**Rondinelli, D.A. y Burpitt, W.J.** 2000. *Do Government Incentives Attract and Retain International Investment? A Study of Foreign-Owned Firms in North Carolina*. Policy Sciences 33, n° 2. pp. 181–205.

**Sachs, J., Cordes, K.Y., Rising, J., Toledano, P. y Maennling, N.** 2019. *Ensuring Economic Viability & Sustainability of Coffee Production*. Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia. (También disponible en: <https://bit.ly/3rE66ag>).

**Sachs, L., Johnson, L. y Merrill, E.** 2020. *Environmental Injustice: How Treaties Undermine Human Rights Related to the Environment*. París, Francia. La Revue de Juristes de Sciences PO 18, No. 18.

**Sauvant, K. y Sachs, L.** 2009. *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment*. Oxford University Press.



**Sauvé, P. y Soprana, M.** 2016. *Disciplining Investment Incentives: A Lost Cause?*, E15Initiative, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible; Foro Económico Mundial.

**Schiff, M. y Valdes, A.** 1996. *Agricultural Incentives and Growth in Developing Countries: A Cross-Country Perspective*. En *The Economics of Agriculture*, 2:386–99. University of Chicago Press.

**Sexsmith, K.** 2017. *Promoting Gender Equality in Foreign Agricultural Investments: Lessons from Voluntary Sustainability Standards*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (También disponible en: <https://bit.ly/2PJP7pC>).

**Sierra Leone Investment y Export Promotion Agency.** 2020. *Agriculture [en línea]*. Freetown, Sierra Leone. [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://slipepa.org/investment/agriculture/>.

**Smaller, C.** 2014. *The IISD Guide to Negotiating Investment Contracts for Farmland and Water*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (También disponible en: <https://bit.ly/3cDIH4f>).

**Smith, S., Rowcroft, P., Everard, M., Couldrick, L., Reed, M., Quick, T., Eves, C. y White, C.** 2013. *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*. Londres, Reino Unido. Departamento de Medio Ambiente y Asuntos Rurales, Gobierno de Reino Unido.

**SNV.** 2020. *Opportunities for Youth Employment (OYE) in Mozambique, Rwanda and Tanzania [en línea]*. SNV. <https://bit.ly/3sFPjoo>.

**Spar, D.** 1998. *Attracting High Technology Investment: Intel's Costa Rican Plant*. Washington DC. FIAS Occasional Paper n°. 11. Foreign Investment Advisory Service.

**Stein, D. y Valters, C.** 2012. *Understanding Theory of Change in International Development*. Londres, Reino Unido. Justice and Security Research Programme, London School of Economics and Political Science.

**Streck, C., Burns, D. y Guimaraes, L.** 2012. *Towards Policies for Climate Change Mitigation: Incentives and Benefits for Smallholder Farmers*. N° 7, CCAFS.

**Syed, S. y Miyazako, M.** 2013. *Promover la inversión en agricultura a fin de aumentar la producción y la productividad*. Roma, Italia, FAO. (También disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/3588f05d-b176-4f40-ba71-bff4e00cc013>).

**Szoke-Burke, S.** 2021. *Transparency of Land-Based Investments: Cameroon Country Snapshot*, Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia.

**Tavares-Lehmann, A.T., Coelho, A. y Lehman, F.** 2012. *Taxes and Foreign Direct Investment: A Literature Review*. En *New Policy Challenges for European Multinationals*. Bingley, Reino Unido. 89– 117. Emerald Group Publishing.

**Tavares-Lehmann, A.T., Toledano, P., Johnson, L. y Sachs, L.** 2016. *Rethinking Investment Incentives: Trends and Policy Options*. Nueva York, EE.UU. Columbia University Press. (También disponible en: <https://bit.ly/39tXpcc>).

**Teijeiro, G.O.** 2015. *BEPS Ancillary Matters Concerning Low Income Countries: Tax Treaties and Tax Incentives* [en línea]. Kluwer International Tax Blog, [Citado el 16 de octubre de 2020]. <https://bit.ly/3do36cl>.

**Teye, J.** 2019. *Agribusiness Investment in Agricultural Commercialisation in Ghana: Rethinking Policy Incentives*. Agricultural Policy Research in Africa Brief n°. 19, APRA. 5 pp. (También disponible en: <https://bit.ly/3mbY1bF>).

**Thi Canh, N. et al.** 2004. *An Empirical Study of Corporate Income Tax Investment Incentives for Domestic Companies in Vietnam*. Washington DC, USAID. 93 pp. (También disponible en: <https://www.yumpu.com/en/document/read/21084862/an-empirical-study-of-corporate-income-tax-investment-frp2org>).

**Thomas, K.P.** 2007. *Investment Incentives: Growing Use, Uncertain Benefits, Uneven Controls - An Exploration of Government Measures to Attract Investment*. Ginebra, Suiza. Iniciativa de Subsidios Globales del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. 84 pp. (También disponible en: [https://www.iisd.org/system/files/publications/gsi\\_investment\\_incentives.pdf](https://www.iisd.org/system/files/publications/gsi_investment_incentives.pdf)).

**Thompson, R.L.** 2002. *Agricultural Price Supports* [online]. *The Concise Encyclopedia of Economics*. [Citado el 20 de octubre de 2020] <https://bit.ly/2QXLe11>.

**Tienhaara, K. y Cotula, L.** 2020. *Raising the Cost of Climate Action? Investor-State Dispute Settlement and Compensation for Stranded Fossil Fuel Assets*. Londres, Reino Unido. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. 58 pp. (También disponible en: <https://pubs.iied.org/17660iied>).

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.** 2011. *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. OHCHR. (También disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf)).

**United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service.** 2019. *United States Wins WTO Dispute Finding China Provides Excessive Government Support to Its Grain Producers* [en línea]. Washington DC, US. [Citado el 20 de octubre de 2020] <https://www.usda.gov/media/press-releases/2019/02/28/united-states-wins-wto-dispute-finding-china-provides-excessive>.

**University of Arkansas.** 2021. *Program Evaluation* [online]. Fayetteville, EE.UU. University of Arkansas System Division of Agriculture: Research & Extension, University of Arkansas. <https://www.uaex.edu/support-units/program-staff-development/program-evaluation/steps.aspx>.

**UNMICO.** 2020. *Données Clées Sur Le Réseau (situation juin 2016)* [en línea]. Nouakcote, Mauritania. [Citado el 20 de octubre de 2020]. <http://unmico.net/?q=node/33>.

**USAID.** 2019. *Data Collection Methods and Tools for Performance Monitoring*. In: *USAID Learning Lab*. Washington DC, EE.UU. USAID. (También disponible en: <https://bit.ly/3dkCsBC>).

**van Es, M., Guijt, I. y Vogel, I.** 2015. *Theory of Change Thinking in Practice*. La Haya, Países Bajos, Hivos. (También disponible en: <https://bit.ly/3mir1P6>).



- Villamor, G.B., van Noordwijk, M., Djanibekov, U., Chiong-Javier, M.E. y Catacutan, D.** 2014. *Gender Differences in Land-Use Decisions: Shaping Multifunctional Landscapes?* Current Opinion in Environmental Sustainability 6. (También disponible en: <https://bit.ly/3sIQTWy>).
- Vogel, I.** 2012. *Review of the Use of “Theory of Change” in International Development*, Londres, Reino Unido. Departamento de Desarrollo Internacional (DFID). (También disponible en: <https://bit.ly/3dnXS0J>).
- Vorley, B., Cotula, L. y Chan, M.K.** 2012. *Tipping the Balance: Policies to Shape Agricultural Investments and Markets in Favour of Small-Scale Farmers*. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y Oxfam. Diciembre de 2012.
- Webb Yackee, J.** 2010. *Do Bilateral Investment Treaties Promote Foreign Direct Investment? Some Hints from Alternative Evidence*. Va. J. Int’l L. 51, n°. 397.
- Webb, J. A., Watts, R.J., Allan, C. y Warner, A.T.** 2017. *Principles for Monitoring, Evaluation, and Adaptive Management of Environmental Water Regimes*. En *Policy and Science to Implementation and Management*, 559–623. Cambridge, MA: Academic Press.
- Webb, J.A., Watts, R.J., Allan, C. y Conallin, J.C.** 2018. *Adaptive Management of Environmental Flows*. Environmental Management n°. 61. (También disponible en: <https://bit.ly/3wsgm9c>).
- Wells, L.** 1986. *Investment Incentives: An Unnecessary Debate*. The CTC Reporter 22: 58-60.
- Whitley, S., Granoff, I., Chiofalo, E., Halimanjaya, A. y Pickard, S.** 2014. *Private Climate Finance in Sub-Saharan Africa: Mapping Incentives and Investment*. ODI Working and Discussion Papers. (También disponible en: <https://bit.ly/2PKXRMn>).
- Williams, B.K. y Brown, E.D.** 2014. *Adaptive Management: From More Talk to Real Action*. Environmental Management 53.
- Woodward, J.D., Sherrick, B.J. y Schnitkey, G.D.** 2010. *Revenue Risk Reduction Impacts of Crop Insurance in a Multi-Crop Framework*. Applied Economic Perspectives and Policy 32, n°. 3.
- World Wildlife Fund.** 2021. *When Infrastructure Goes Wrong for Nature and People [online]*. Gland, Suiza. WWF. <https://www.worldwildlife.org/stories/when-infrastructure-goes-wrong-for-nature-and-people>.



ISBN 978-92-5-134575-7



9 789251 345757

CB3933ES/1/06.21