

3. Fomentar la inversión de los agricultores en la agricultura

La mayoría de las inversiones en agricultura se realizan en los cerca de 500 millones de explotaciones agrícolas que hay en todo el mundo⁹. Las decisiones de inversión en las explotaciones agrícolas se basan en la rentabilidad posible y el riesgo frente a otras oportunidades de inversión, así como en las limitaciones específicas que afronta cada uno de ellos. En todos los países, las limitaciones, los riesgos y los beneficios relativos relacionados con la inversión en agricultura se ven afectados por el clima de inversión general, las políticas concretas dirigidas a la agricultura y el suministro de bienes públicos esenciales para la agricultura. Los gobiernos de países en que el empleo y el PIB dependen en gran medida de la agricultura tienen la responsabilidad de proporcionar un clima de inversión que favorezca la inversión en el sector. Para ello, es fundamental velar por que la agricultura no se vea en situación de desventaja frente a otros sectores. Además de la necesidad de impulsar la inversión en agricultura, los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar que esa inversión es ambientalmente sostenible.

En este capítulo se analizan los aspectos que influyen en la creación de un clima propicio para la inversión sostenible por parte de los agricultores. En primer lugar, se estudia la función que desempeña el clima de inversión general en el fomento de la inversión agrícola. A continuación, se analiza de manera más específica el papel de los incentivos económicos en las inversiones agrícolas y la forma en que esos incentivos vienen determinados por las políticas agrícolas y de otros sectores. Se analiza asimismo el papel fundamental de las agroindustrias en la transmisión de incentivos de precios a los agricultores, y se analizan brevemente las condiciones propicias para la inversión en esas industrias. El capítulo finaliza con un análisis sobre cómo garantizar que

los costos y beneficios ambientales quedan debidamente incluidos en los incentivos para invertir en agricultura, a fin de promover la sostenibilidad y beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Crear un clima favorable para invertir en agricultura

El tema de qué constituye un clima adecuado para las inversiones privadas ha sido ampliamente debatido, pero la importancia de esos factores para la inversión en agricultura ha recibido menos atención. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2005* se sostenía que el clima de inversión general es fundamental para el crecimiento y la reducción de la pobreza:

El clima para la inversión es el conjunto de factores propios de cada lugar, que forjan las oportunidades y los incentivos para que las empresas inviertan en forma productiva, generen empleo y crezcan. Un clima propicio para la inversión no es únicamente el que genera utilidades para las empresas; si ese fuera el objetivo, las autoridades podrían limitarse a minimizar costos y riesgos. En cambio, se trata de mejorar los resultados para la sociedad en su conjunto.

(Banco Mundial, 2004, pág. 2).

Según el Banco Mundial, entre los cometidos del gobierno al proporcionar un buen clima de inversión general se encuentran los siguientes:

- velar por la estabilidad y la seguridad, incluidos los derechos a la tierra y otras propiedades, el debido cumplimiento de los contratos y la reducción del índice de criminalidad;
- mejorar la normativa y la fiscalidad, tanto dentro del país como en las fronteras;
- proporcionar infraestructuras e instituciones del mercado financiero;

⁹ Nagayets (2005) estimó el número total de explotaciones agrícolas en el mundo en 525 millones aproximadamente.

- facilitar mercados de trabajo mediante el fomento de una mano de obra cualificada, la promulgación de una legislación laboral flexible y equitativa, y el apoyo a los trabajadores de manera que puedan afrontar los cambios.

Todos estos elementos son complejos y específicos según el lugar. El Banco Mundial y otras instituciones de investigación y organizaciones internacionales han elaborado diversos indicadores para evaluar el clima de negocio e inversión en diferentes países. Algunos indicadores evalúan la gobernanza general en el país, en lo relativo a aspectos como la democracia, el estado de derecho, la ausencia de conflicto y la corrupción. Otros abordan de forma más específica factores que afectan a la facilidad para hacer negocios en un determinado país.

A pesar de la importancia económica de la agricultura en la mayoría de países de ingresos bajos y medios, no se ha otorgado la atención suficiente a evaluar en qué medida estos elementos de un buen clima de inversión son pertinentes para la agricultura. El análisis de la relación entre esos indicadores y los activos productivos agrícolas realizado para este informe parece indicar que realmente son de gran importancia.

Gobernanza e inversión agrícola

El Indicador de gobernanza mundial para el estado de derecho¹⁰, utilizado habitualmente para evaluar la gobernanza en un país, guarda una estrecha correlación con el capital físico agrícola por trabajador (Figura 16). Otros indicadores de gobernanza, como el Índice de Percepción de la Corrupción¹¹ compilado por Transparencia Internacional y el Índice de riesgo político¹²

del Political Risk Services Group, también arrojan modelos comparables. Aunque estas relaciones únicamente indican correlaciones, dan claramente a entender que los mismos elementos de buena gobernanza necesarios para la inversión general en un país se requieren igualmente para la agricultura. Otros datos presentados en el Capítulo 5 respaldan la conclusión de que los gobiernos arbitrarios, corruptos e inestables no son propicios para la inversión agrícola.

El clima de inversión y las inversiones agrícolas

Además de la gobernanza, hay otros factores que podrían facilitar o impedir de forma directa las operaciones de agentes económicos o inversores en un país, como por ejemplo el acceso a transporte, financiación y electricidad. Estos factores son difíciles de cuantificar y los datos al respecto son escasos, pero de los indicadores del Banco Mundial que describen el clima de negocios en el medio urbano se derivan interesantes patrones, entre ellos una clasificación de la Facilidad para hacer negocios¹³, basada en entrevistas con expertos en actividades del sector privado en los distintos países. La clasificación muestran una relación evidente con el volumen y crecimiento de los activos productivos agrícolas por trabajador (Cuadro 9). Si tenemos en cuenta únicamente países de ingresos bajos y medios, en 2007 los activos productivos agrícolas por trabajador en los 10 países en los que es más fácil hacer negocios triplicaban con creces los de los 10 países donde resulta más difícil (19 000 USD frente a 5 600 USD). Además, la tasa de crecimiento del capital físico agrícola por trabajador desde el año 2000 era ocho veces superior en los países más favorables frente a los menos favorables. De nuevo, aunque se trata solo de correlaciones, apuntan claramente a que los factores que facilitan la inversión comercial general revisten igual importancia para la agricultura.

¹⁰ El Indicador de gobernanza mundial para el estado de derecho mide el índice general de criminalidad y el grado en que los agentes confían en las leyes y las acatan, en especial las relativas a la ejecución de contratos, los derechos de propiedad y los sistemas judiciales.

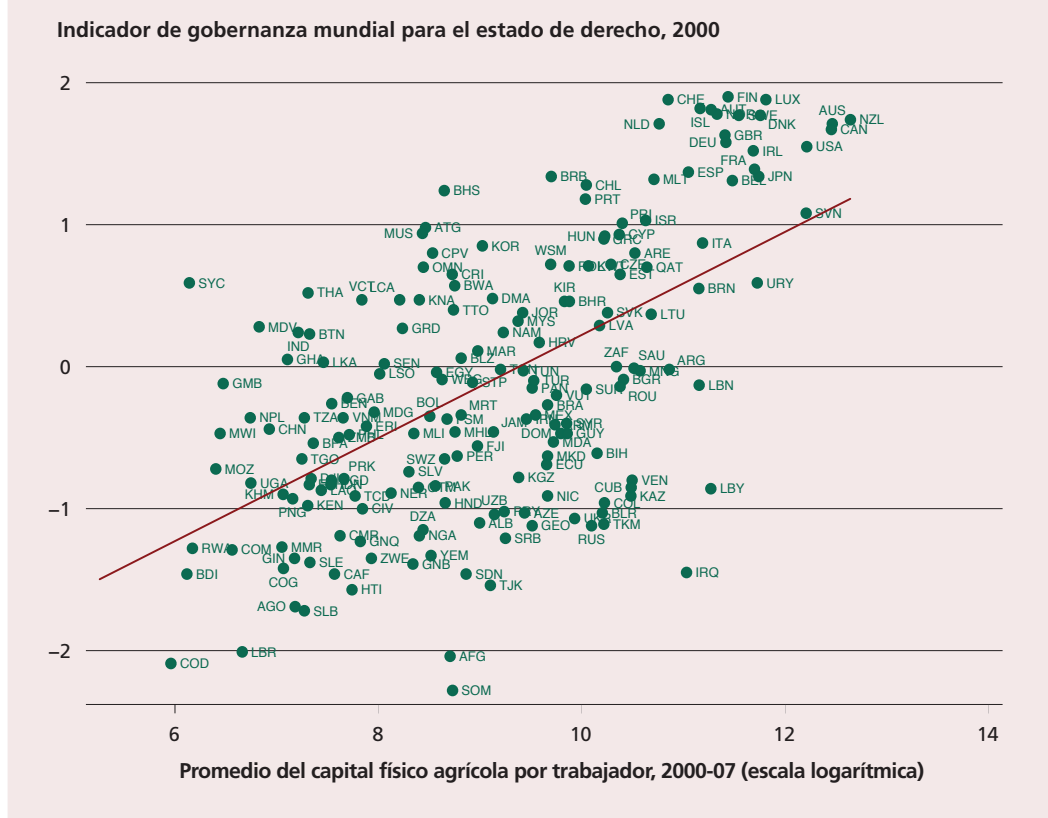
¹¹ El Índice de Percepción de la Corrupción mide el grado de corrupción en el sector público del país y abarca, entre otras cuestiones, la malversación de fondos públicos, el soborno de funcionarios y la eficacia de las medidas anticorrupción.

¹² El Índice de riesgo político mide la estabilidad del gobierno, las condiciones socioeconómicas, los riesgos relacionados con las inversiones, los conflictos internos y externos, la corrupción, el grado de influencia de los militares y de la religión en la política, la ley y el orden, las tensiones étnicas, la responsabilidad democrática y la calidad de la burocracia.

¹³ La clasificación de la Facilidad para hacer negocios mide la facilidad para iniciar o dar de baja un negocio, tramitar licencias de construcción, registrar propiedades, obtener créditos, pagar impuestos y realizar transacciones con otros países, así como la eficacia en la protección de las inversiones y en la ejecución de contratos.

FIGURA 16

Indicador de gobernanza mundial para el estado de derecho y capital físico agrícola por trabajador, por país



Nota: El indicador de gobernanza mundial para el estado de derecho varía entre -2 y 2; los valores inferiores indican un estado de derecho más débil.

Fuente: Compilación de los autores, utilizando datos de Banco Mundial, 2011c y FAO, 2012a. Ver el Cuadro A2 del Anexo.

Evaluaciones del clima de inversión rural

La clasificación anteriormente analizada se deriva de escenarios urbanos, pero se están realizando esfuerzos para recopilar indicadores relacionados con el clima de inversión en el medio rural¹⁴. Las evaluaciones del clima de inversión rural del Banco Mundial, realizadas para un pequeño número de países, analizan las pequeñas y medianas empresas que no constituyen explotaciones agrícolas en zonas rurales. Estas evaluaciones no comprenden la agricultura primaria, pero se supone que un clima de inversión favorable para las pequeñas empresas en zonas rurales

tendrá repercusiones beneficiosas en la agricultura, sobre todo por la importancia que revisten las empresas de elaboración y comercialización de productos agrícolas en los incentivos para la inversión agrícola.

Las evaluaciones del clima de inversión rural determinaron que los obstáculos que afrontan las empresas rurales difieren de aquellos a los que hacen frente las grandes empresas urbanas, y varían según el lugar. Por tanto, las prioridades de gobiernos y donantes para la superación de esos obstáculos deben adaptarse a cada contexto. Por ejemplo, en el Cuadro 10 se muestran los cinco obstáculos principales mencionados por grandes empresas en zonas urbanas frente a los identificados por pequeñas y medianas empresas rurales (con la proporción de empresas que los señalan como tal) en Nicaragua, Sri Lanka y la República Unida

¹⁴ El Departamento de Agricultura del Banco Mundial está elaborando indicadores de agroempresas y la Fundación Bill y Melinda Gates está creando indicadores para Hacer Negocios en Agricultura.

CUADRO 9

Clasificación del entorno de negocios e inversión en las explotaciones agrícolas en países de ingresos bajos y medios

CLASIFICACIÓN "HACER NEGOCIOS"	ACTIVOS PRODUCTIVOS AGRÍCOLAS POR TRABAJADOR, 2007	VARIACIÓN ANUAL EN LOS ACTIVOS PRODUCTIVOS AGRÍCOLAS POR TRABAJADOR, 1995-2007
	(USD constantes de 2005)	(Porcentaje)
Diez primeros clasificados (mejor entorno de negocios)	19 000	2,4
Diez últimos clasificados (peor entorno de negocios)	5 600	0,3

Fuente: Compilación de los autores basada en datos de Banco Mundial, 2011d y FAO, 2012a. Ver el Cuadro A2 del Anexo.

CUADRO 10

Cinco barreras principales para las actividades empresariales señaladas por empresas urbanas frente a empresas rurales en algunos países

SRI LANKA			
Factor	Porcentaje de empresas urbanas	Factor	Porcentaje de empresas rurales
Electricidad	42	Transporte	30
Incertidumbre política	35	Financiación (costo de)	28
Inestabilidad macroeconómica	28	Financiación (acceso)	28
Financiación (costo de)	27	Demanda	27
Normativa laboral	25	Electricidad	26
REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA			
Factor	Porcentaje de empresas urbanas	Factor	Porcentaje de empresas rurales
Tipos impositivos	73	Financiación	61
Electricidad	59	Servicios públicos (electricidad)	49
Financiación (costo de)	58	Transporte	30
Administración tributaria	56	Mercados	29
Corrupción	51	Gobernanza	27
NICARAGUA			
Factor	Porcentaje de empresas urbanas	Factor	Porcentaje de empresas rurales
Corrupción	65	Incertidumbre política	53
Financiación (costo de)	58	Electricidad	41
Incertidumbre económica/normativa	56	Corrupción	39
Financiación (acceso)	54	Financiación (acceso)	38
Financiación (disponibilidad)	49	Falta de demanda	30

Nota: Las empresas encuestadas en zonas urbanas eran grandes compañías, mientras que las de zonas rurales eran pequeñas y medianas empresas distintas de las explotaciones agrícolas.

Fuente: Banco Mundial, 2006b.

de Tanzania. El transporte parece ser más problemático para las empresas rurales que para las urbanas en Sri Lanka y la República Unida de Tanzania, y la falta de demanda o las limitaciones de mercado plantean más dificultades en las zonas rurales que

en las zonas urbanas en los tres países. Algunos factores, en particular la prestación de servicios públicos como la electricidad y la preocupación por la corrupción, la inestabilidad política y la gobernanza, son limitaciones importantes citadas por los

inversores tanto en emplazamientos rurales como urbanos.

Entorno propicio para las cadenas de valor agrícolas

Las cadenas de valor agrícolas incluyen muchas empresas que proporcionan bienes y servicios a los agricultores, como por ejemplo suministros de insumos, instalaciones de almacenamiento y transformación y servicios de mercado. Establecen un vínculo fundamental entre los agricultores y los mercados, en las fases iniciales y posteriores, y resultan esenciales para transmitir eficazmente incentivos de inversión de los mercados a los agricultores (da Silva *et al.*, 2009).

Dado que la mayoría de países en desarrollo están cada vez más urbanizados, las distancias entre los agricultores y los consumidores se amplían. La función de las agroindustrias como mediadoras de la demanda de alimentos frente a los productores primarios es cada vez más destacada. El desarrollo de estos sectores puede mejorar de forma significativa los rendimientos de la producción agrícola y los incentivos para la inversión por parte de los agricultores. Este desarrollo va más allá de las grandes empresas, alcanzando especialmente a las pequeñas y medianas empresas, que pueden proporcionar un mejor vínculo con los pequeños agricultores (de Janvry, 2009).

Un entorno propicio para el fomento de la agroindustria puede impulsar la entrada de las pequeñas y medianas empresas en el mercado y favorecer su competitividad. El clima de inversión general, junto con el clima específico de inversión rural antes analizado, constituye un elemento fundamental para este desarrollo. Christy *et al.* (2009) analizaron en más detalle los componentes clave de un entorno propicio para agroindustrias competitivas (Recuadro 9).

Marco normativo para las inversiones agrícolas

Habida cuenta de la importancia de un entorno favorable para la inversión agrícola, la OCDE y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) han elaborado una propuesta de marco normativo para promover la inversión en el sector (Recuadro 10). El marco propuesto subraya la complejidad y diversidad de los aspectos

relativos a garantizar un entorno propicio para la inversión agrícola y hasta qué punto las políticas e instituciones necesarias trascienden en buena medida la agricultura. Se ponen de relieve muchos de los elementos conocidos de buena gobernanza para la inversión ya analizados anteriormente.

Políticas gubernamentales e incentivos para la inversión en agricultura¹⁵

Las políticas gubernamentales, así como las intervenciones en los mercados, pueden repercutir profundamente en el clima de inversión para la agricultura y, de manera específica, en los incentivos económicos para invertir en el sector. Algunas de estas políticas son específicas para la agricultura, pero otras afectan a otros sectores o a la economía en su conjunto (Schiff y Valdés, 2002). Entre las principales políticas específicas del sector que afectan a los incentivos para la agricultura figuran los aranceles, las subvenciones a insumos y al crédito, el control de precios, limitaciones cuantitativas al comercio, el gasto público y los impuestos. Otras políticas pueden surtir efectos indirectos sobre la agricultura, como la protección de otros sectores (por ejemplo, la protección industrial), los tipos de cambio y de interés, y las políticas fiscales y monetarias. Estas políticas pueden incidir de forma notable en los incentivos para invertir en la agricultura frente a otros sectores.

A mediados del siglo XX, muchos países en desarrollo aplicaron políticas dirigidas a promover el desarrollo industrial. Estas políticas generaron un sesgo en contra de la agricultura y desincentivaron la inversión y la producción. En muchos países desarrollados, por otro lado, los gobiernos quisieron proteger el sector agropecuario, que se reducía en cuanto a volumen económico relativo pero seguía teniendo influencia a nivel político y social. Estas tendencias generales limitaron enormemente la agricultura de los países en desarrollo en relación a otros sectores del país y a la

¹⁵ Esta sección se basa en un documento informativo elaborado por Kym Anderson (Universidad de Adelaida) para *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2012*.

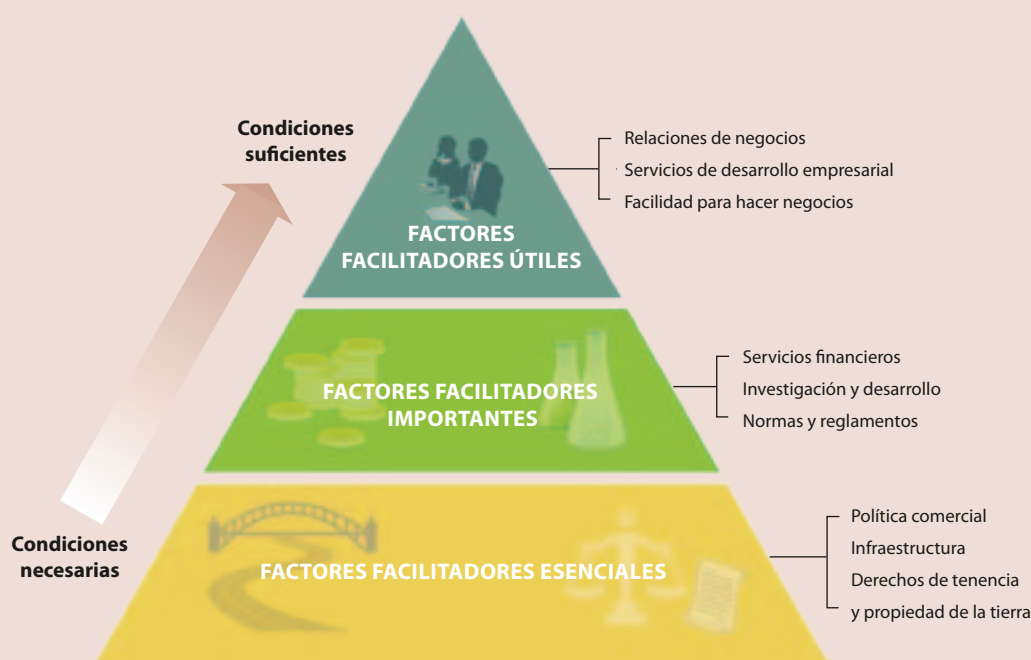
RECUADRO 9

Entorno propicio para las agroindustrias

Crear un entorno normativo propicio para la agroindustria puede contribuir de manera importante a generar inversión en la agricultura primaria. Christy *et al.* (2009) defienden el desarrollo de un método especializado que describa el entorno competitivo para las empresas de agronegocios. Analizan las medidas estatales necesarias para crear un

entorno propicio para las agroindustrias competitivas y proponen una jerarquía de “factores facilitadores” esenciales, importantes y útiles que incidan en la competitividad de las agroindustrias. En la pirámide que figura a continuación se muestra una jerarquía de estas necesidades facilitadoras.

Jerarquía de los factores que favorecen la competitividad de las agroindustrias



Fuente: Christy *et al.*, 2009.

agricultura de los países desarrollados a nivel mundial. Krueger, Schiff y Valdés (1988; 1991) documentaron estas “distorsiones” a los incentivos agrícolas provocadas por las políticas en los países en desarrollo, así como los costos relacionados, en 18 países.

Tendencias de políticas e incentivos para la inversión

Con el tiempo, las reformas políticas han modificado los niveles de protección y fiscalidad de la agricultura en muchos países y han ajustado los incentivos a la inversión, mejorándolos en los países en desarrollo y

reduciéndolos en los países desarrollados. Estas tendencias generales se presentan en un trabajo reciente del Banco Mundial que abarca más de 70 países de regiones en desarrollo y desarrolladas en los cinco últimos decenios (Anderson y Valenzuela, 2008; Anderson, 2009; Anderson y Nelgen, 2012).

La tasa relativa de asistencia (TRA), un indicador general de las distorsiones en los precios agrícolas como consecuencia de las políticas, mide el grado en que las políticas gubernamentales afectan a los precios agrícolas *en relación con* otros sectores y proporciona cierta indicación del grado

RECUADRO 10

Propuesta de Marco normativo para la inversión en agricultura de la NEPAD y la OCDE

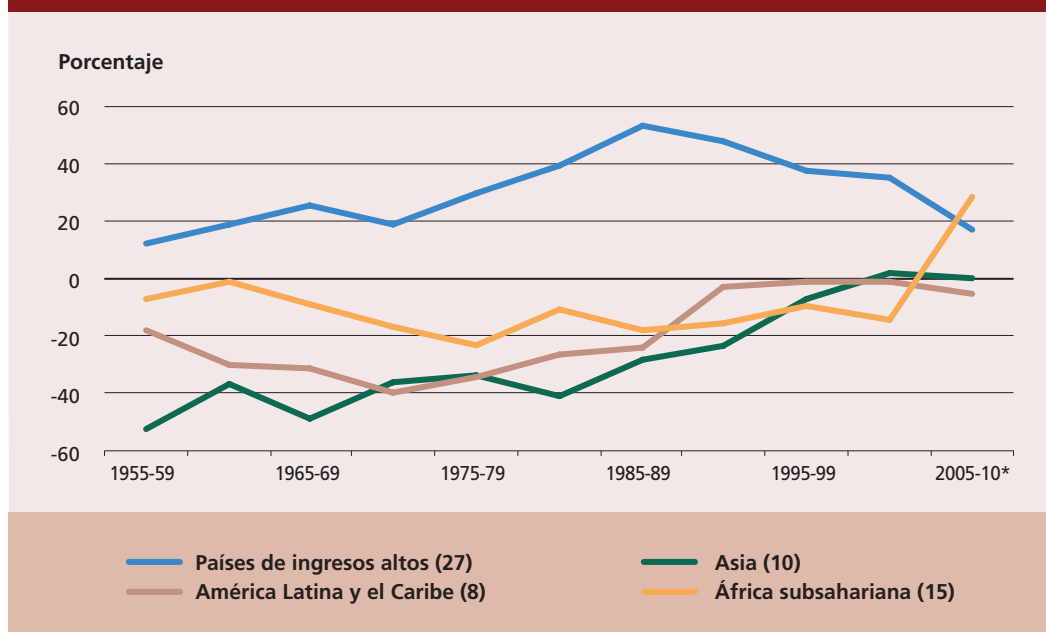
La propuesta del *Marco normativo para la inversión en agricultura* se elaboró dentro del contexto de la Iniciativa para la inversión en África NEPAD-OCDE y se presentó en la 5.ª Conferencia Ministerial NEPAD-OCDE, celebrada del 26 al 27 de abril de 2011. Pretende ser un instrumento flexible que permita a los gobiernos evaluar y diseñar políticas para la inversión agrícola en África. Reconoce que el crecimiento sostenible de la agricultura se basa en políticas que van más allá de la propia agricultura, y proporciona una lista de verificación que consta de preguntas a fin de que los gobiernos mejoren la calidad del entorno para la inversión agrícola en el país. A continuación se ofrece un breve resumen de los temas abordados:

- **Políticas de inversión.** Transparencia de las leyes y reglamentos, derechos de propiedad de la tierra y otros activos, protección de la propiedad intelectual y cumplimiento de contratos.
- **Promoción y facilitación de la inversión.** Instituciones y medidas para promover la inversión en agricultura, transferencia de tecnología a los agricultores locales y diálogo entre los sectores público y privado.
- **Fomento de recursos humanos y capacidades.** Fomento de los recursos humanos, capacitación de los agricultores locales, y capacidad de investigación y desarrollo a nivel local.
- **Políticas comerciales.** Aduanas y procedimientos administrativos, evaluación de los efectos de las políticas comerciales, promoción y financiación de las exportaciones, acuerdos comerciales regionales.
- **Medio ambiente.** Políticas relativas a la ordenación de los recursos naturales y tecnologías más limpias, integración de políticas ambientales y de I+D, necesidades energéticas y mitigación de las condiciones meteorológicas extremas.
- **Conducta empresarial responsable.** Normas laborales en agricultura, cumplimiento de los derechos humanos, protección del medio ambiente, relaciones laborales y responsabilidad financiera.
- **Desarrollo de las infraestructuras.** Infraestructuras coherentes, políticas agrícolas y de desarrollo rural, procedimientos de financiación transparentes, tecnologías de la información y las comunicaciones para la agricultura, incentivos para la inversión privada en carreteras secundarias, ordenación de los recursos hídricos e instalaciones de almacenamiento.
- **Desarrollo del sector financiero.** Marco normativo para las finanzas agrícolas, competencia del sector bancario, mercados de capital operativos, instrumentos de mitigación del riesgo, acceso al crédito por parte de agricultores locales y pequeñas y medianas empresas, mecanismos de garantía y seguros para facilitar el acceso de los pequeños agricultores al crédito, y servicios de fomento empresarial para los agricultores locales.
- **Fiscalidad.** Políticas fiscales de apoyo a la inversión agrícola, carga tributaria adecuada para la agroindustria, administración y políticas fiscales transparentes y eficientes, coordinación de la administración fiscal central y local, y financiación de bienes públicos locales.

Fuente: OCDE, 2011.

FIGURA 17

Tasa relativa de asistencia a la agricultura, por región, 1955-2010



Notas: *Para la mayoría de países, el punto más reciente de la figura es la tasa media anual ponderada (basada en la producción agrícola) para los años 2005-10; en otro caso, es el valor de las observaciones más recientes. Promedios ponderados a cinco años basados en la producción agrícola valorada a precios no distorsionados. Entre paréntesis se indica el número de países incluido en cada grupo.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de Anderson y Nelgen, 2012.

en que el régimen normativo general de un país está sesgado en pro o en contra de la agricultura. Una TRA positiva denota que la agricultura se ve favorecida o está subvencionada en comparación con otros sectores, mientras que una TRA negativa indica que la agricultura está penalizada o gravada (Anderson y Valenzuela, 2008). El análisis del promedio de las TRA en el tiempo muestra las notables diferencias en la postura política respecto de la agricultura entre regiones desarrolladas y regiones en desarrollo. Desde mediados del decenio de 1950, se aplicaron elevados impuestos a la agricultura en muchos países de ingresos bajos y medios de Asia, América Latina y el África subsahariana, mientras que en los países de ingresos altos el sector se benefició de una protección cada vez mayor (Figura 17)¹⁶.

Aunque desde momentos distintos, los países de ingresos bajos y medios han disminuido de forma gradual el sesgo en contra de la agricultura y los países de ingresos altos han reducido su grado de apoyo (Figura 17). En el caso de los países de ingresos bajos y medios, la aproximación a cero de la TRA —e incluso los valores positivos de la misma en muchos países— se debe a una reducción tanto de los impuestos que gravan la agricultura como en la protección de los demás sectores. El alcance y la velocidad del cambio varían de una región a otra.

Estas posturas políticas opuestas han tenido numerosas repercusiones negativas, entre otras una influencia perjudicial durante muchas décadas en los incentivos para invertir en agricultura. Las elevadas TRA para la agricultura en muchos países de altos ingresos ofrecieron un fuerte incentivo para la inversión agrícola, mientras que la elevada fiscalidad de la agricultura en muchos países en desarrollo generó graves desincentivos. Esto distorsionó el patrón geográfico de la inversión agrícola y es responsable en parte de las diferencias en los niveles de activos productivos agrícolas

¹⁶ Australia y Nueva Zelandia constituyen dos excepciones, pues sus políticas mostraron una tendencia contraria a la agricultura durante la mayor parte del siglo XX al ser mayor la protección arancelaria a las manufacturas que las ayudas a la agricultura. Las distorsiones de ambos sectores se redujeron en el último tercio del siglo y actualmente tienen un valor cercano a cero. Ver Anderson, Lloyd y McLaren (2007).

por trabajador señalados en el Capítulo 2. En definitiva, este sesgo ha provocado el desplazamiento relativo de la producción agrícola de los países en desarrollo a los países desarrollados.

Los efectos de las distorsiones motivadas por las políticas en los niveles de inversión agrícola en países de ingresos bajos y medios se ilustran en la Figura 18, que muestra la TRA media para períodos de cinco años consecutivos frente al crecimiento del capital físico agrícola por trabajador durante el período de cinco años siguiente. Se optó por un desfase cronológico ya que probablemente los inversores privados necesiten un tiempo para responder a cambios importantes en los incentivos. Se incluyen observaciones para seis períodos de tiempo diferentes. En el primer período de tiempo, el acusado sesgo en contra de la agricultura, reflejado por una TRA media cercana al 35 % negativo en 1975-79, se

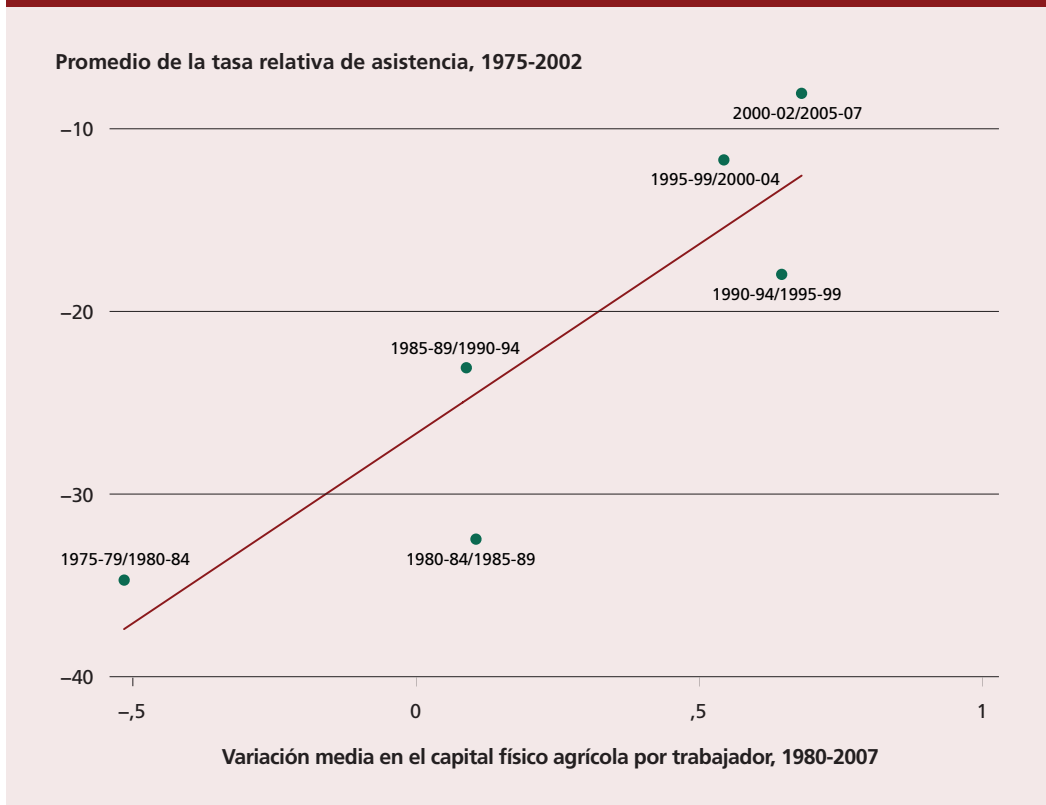
asocia con una reducción media anual del capital físico agrícola por trabajador de más del 0,5 % en el período 1980-84. Con el tiempo, a medida que la TRA media pasó de valores muy negativos a estar próxima al cero, el índice de crecimiento del capital físico por trabajador aumentó.

Distorsiones por las políticas a nivel de países

Los valores medios de la Figura 18 ocultan notables diferencias en las TRA en regiones y grupos de ingresos. Las distorsiones en los precios motivadas por las políticas siguen siendo significativas en muchos países, y los países de ingresos bajos y medios siguen siendo más proclives a aplicar impuestos a la agricultura y los países de altos ingresos más proclives a subvencionarla (Figura 19). En algunos países, esta tendencia es bastante extrema, lo que parece indicar que los esfuerzos por aumentar la inversión agrícola

FIGURA 18

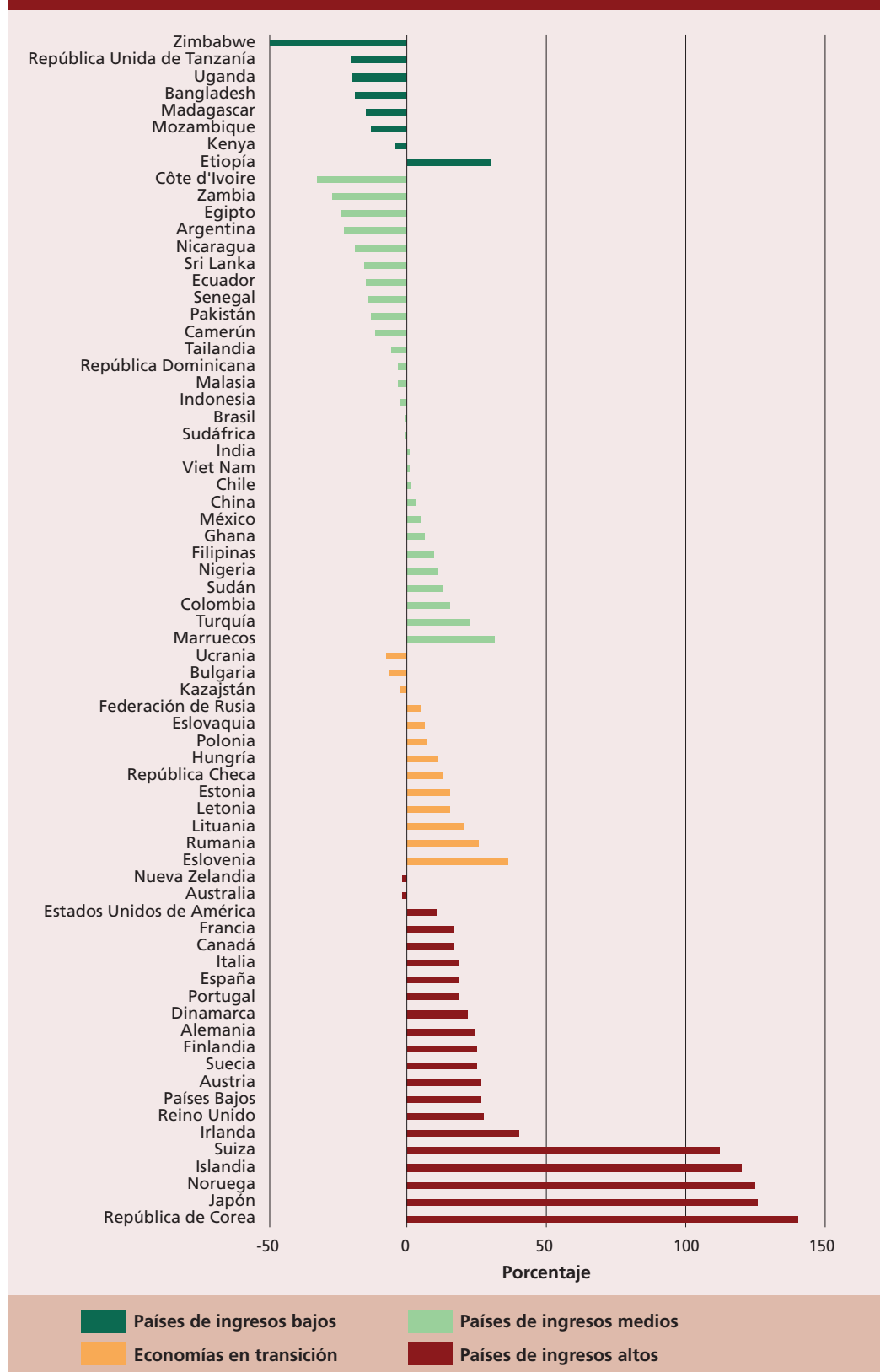
Tasa relativa de asistencia y variación del capital físico agrícola por trabajador en países de ingresos bajos y medios



Notas: Los indicadores corresponden a promedios de cinco años. El promedio de la tasa relativa de asistencia para cada período se traza en función de la variación media anual en el capital físico agrícola por trabajador en el período de cinco años posterior.
Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de Anderson y Nelgen, 2012 y FAO, 2012a.

FIGURA 19

Promedios de las tasas relativas de asistencia por país, 2000-10*



*O año más reciente.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de Anderson y Nelgen, 2012.

en países de ingresos bajos y medios siguen viéndose obstaculizados por las distorsiones de políticas en ambos extremos del espectro.

Incentivos en productos básicos: enfoque en África

Es evidente que el nivel general de protección o presión fiscal del sector agrícola es importante, pero las diferencias en productos básicos dentro de un país también influyen en los incentivos de inversión. Las diferencias pueden ser considerables, ya que algunos productos básicos reciben protección y otros se gravan, lo que puede redundar en patrones de inversión y producción ineficaces en el sector agropecuario de un determinado país.

Estas diferencias entre productos básicos pueden tener también efectos distintos en los diferentes tipos de productores, por lo que algunos agricultores disfrutarían de situaciones más ventajosas que otros. Ello podría entrañar, por ejemplo, incentivos diferentes para los productores de cultivos comerciales o de exportación frente a los de alimentos básicos, o para los pequeños productores frente a las grandes explotaciones. La repercusión sobre un determinado producto suele ser el resultado de la interacción de políticas e instrumentos normativos diferentes, que pueden ser a veces incoherentes y tener efectos específicos encontrados. En consecuencia, los incentivos para la inversión agrícola podrían no quedar claros para los inversores y no ajustarse a los objetivos de los responsables de la formulación de políticas.

La mejora del marco de incentivos para la agricultura precisa un análisis detallado de las políticas agropecuarias de un país con el fin de potenciar la coherencia y la transparencia de sus efectos. El proyecto para el Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias en África (SPAAA) pretende mejorar la base de información para la formulación de políticas en 10 países africanos mediante la elaboración de un marco para el análisis de las repercusiones de las políticas y las carencias en el desarrollo de los mercados (Recuadro 11).

Ya se dispone de resultados iniciales del SPAAA para algunos productos básicos. Por ejemplo, en la Figura 20 se muestran las tendencias en las ayudas a la producción de maíz durante el período 2005-2010 en los 10

países del SPAAA, agrupados por subregión: África occidental (Burkina Faso, Malí, Ghana, Nigeria), África oriental (Etiopía, Kenya, la República Unida de Tanzania, Uganda) y África austral (Malawi, Mozambique). Para los 10 países en su conjunto, la postura en materia de políticas fue prácticamente neutra en relación con los niveles de los precios internacionales entre 2005 y 2007, con una tasa nominal de protección (TNP) media cercana a cero. En 2008, la TNP media para los productores de maíz ascendió al 40 %, para luego disminuir hasta el 20 % aproximadamente en 2010.

Sin embargo, esta tendencia media oculta diferencias en las tendencias de los distintos países. Los países del África occidental han proporcionado mayor apoyo al maíz que los del África austral, mientras que en el África oriental se ha tendido a gravar la producción de maíz. La protección alcanzó niveles muy elevados en 2008, sobre todo en el África occidental, hecho que probablemente refleja una respuesta normativa a la crisis de los precios de los alimentos, cuando los gobiernos tomaron medidas para apoyar la producción —por ejemplo a través de medidas protectoras como aranceles elevados y prohibición de las exportaciones, junto con medidas de fomento de la productividad como las subvenciones a los insumos—.

En la Figura 21 se muestra el porcentaje de producción de maíz en los 10 países del SPAAA que han recibido protección positiva y negativa, respectivamente. Durante el período de 2005 a 2010, las políticas adoptadas aportaron protección a una proporción de la producción de maíz cada vez mayor en los países del SPAAA (del 36 % en 2005 al 66 % en 2010).

Las grandes diferencias en cuanto a los niveles de apoyo y presión fiscal para el maíz en los distintos países y las pronunciadas fluctuaciones de un año a otro parecen indicar que los incentivos para invertir en el sector se ven afectados en gran medida por la distorsión y la incertidumbre política.

Posibles beneficios por la reducción de distorsiones políticas

En esta sección se ha visto que las políticas de muchos países, sin importar su nivel de desarrollo, influyen en los incentivos para invertir en agricultura, al crear desincentivos en muchos países de ingresos bajos y medios

RECUADRO 11

Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias en África

El proyecto SPAAA colabora con asociados nacionales en 10 países de África para apoyar a los responsables de la toma de decisiones a través del seguimiento y análisis sistemáticos de las políticas alimentarias y agrícolas en los países participantes. El análisis del SPAAA pone de manifiesto la forma en que las intervenciones de política nacional —y a veces los excesivos costos de acceso a los mercados— afectan a los incentivos para los agricultores y sus decisiones de inversión. Estas medidas se recogen en estimaciones de las tasas nominales de protección (TNP)¹, que permiten establecer una comparación en el tiempo y entre países. El análisis se complementa con un análisis del volumen, la composición y la eficacia del gasto público, para determinar en qué medida contribuyen al crecimiento y el desarrollo agrícola.

La información generada se incorporará en los procesos nacionales de toma de decisiones y los mecanismos para el diálogo sobre políticas a nivel panafricano y regional, además de facilitarse a donantes y otras partes interesadas. Se están haciendo esfuerzos por integrar las actividades del SPAAA en los procesos nacionales del Programa general para

el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), a fin de garantizar que los resultados del SPAAA apoyen plenamente la labor del CAADP en favor del desarrollo agrícola (ver también el Recuadro 23 en la página 98). Por otra parte, está previsto que el SPAAA pase a ser uno de los elementos del marco de evaluación y seguimiento del CAADP, y podría brindar referencias útiles frente a las cuales analizar las repercusiones de las políticas. Es una iniciativa dirigida por la FAO, en asociación con la OCDE, con fondos de la Fundación Bill y Melinda Gates

¹ La TNP representa el aumento o disminución de los ingresos brutos obtenidos de las ventas de un producto en relación con una situación en la que no exista intervención de políticas o un costo excesivo de acceso al mercado. Se excluye cualquier posible incremento de los ingresos derivado de transferencias presupuestarias directas (como subvenciones a los insumos o impuestos, por ejemplo) y cualquier otra transferencia presupuestaria que no esté vinculada a la producción. A diferencia de la TRA analizada en otra parte de este informe, la TNP no tiene en cuenta la repercusión de las políticas que protegen o gravan otros sectores de la economía; por consiguiente, solo abarca esa parte de las distorsiones de los incentivos que se derivan directamente de las políticas que afectan a los precios de los productos agrícolas.

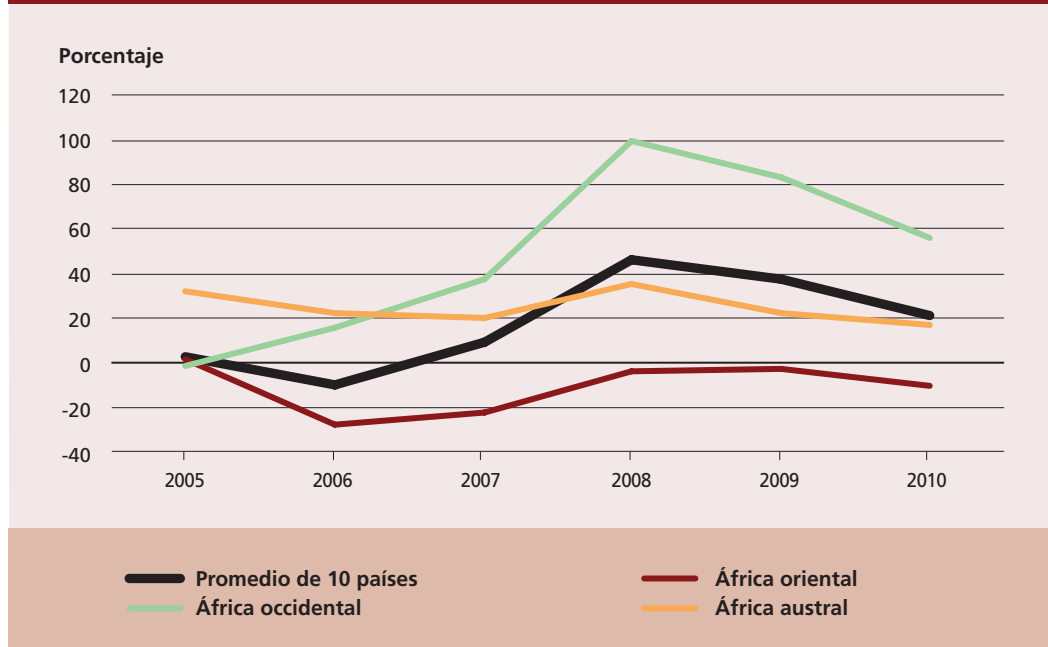
y subvenciones en muchos países de ingresos altos. Aunque estas distorsiones se han reducido por término medio, siguen siendo significativas en muchos países. Reducir las restantes políticas que distorsionan los precios mejoraría los incentivos para invertir y conduciría a una mejor asignación de los recursos al dirigir la inversión hacia aquellas actividades e industrias en las que cada país tiene la ventaja comparativa más sólida. En el caso de países que siguen discriminando la agricultura, probablemente estas reformas impulsarían la inversión en el sector, sobre todo en los subsectores y esferas de mayor rendimiento. Varios estudios han calculado los efectos para el bienestar económico, el crecimiento económico y la pobreza, a escala nacional y mundial, de la distorsión de los incentivos para la agricultura.

Anderson, Valenzuela y van der Mensbrugghe (2009) proporcionan una evaluación retrospectiva y prospectiva combinada en un ejercicio de modelización de todos los sectores de la economía. Utilizan el modelo Linkage del Banco Mundial (van der Mensbrugghe, 2005) para cuantificar las repercusiones de reformas anteriores (hasta 2004) y de las posibles ventajas de la eliminación del resto de distorsiones en 2004. Sus resultados confirman los considerables beneficios para la agricultura, especialmente en los países en desarrollo, por la eliminación de las distorsiones en los incentivos de precios.

Anderson y Brückner (2011) han analizado los efectos dinámicos de las distorsiones en los precios, mediante un estudio econométrico de los efectos en

FIGURA 20

Tasas nominales de protección del maíz en algunos países del África subsahariana, por subregión

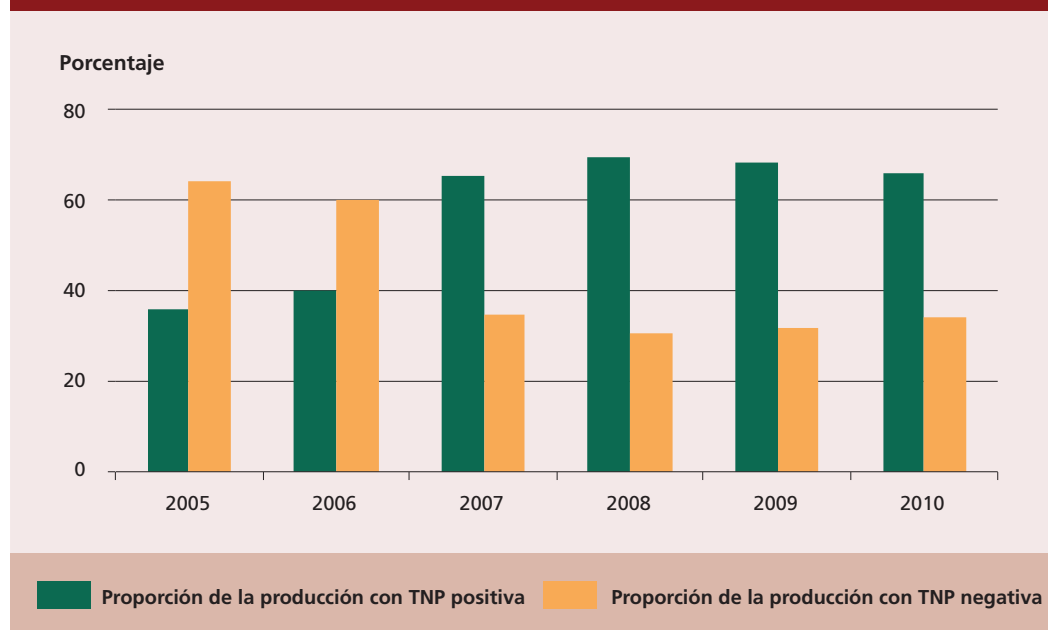


Notas: Los 10 países incluidos son países prioritarios del proyecto SPAAA. Los promedios mostrados están ponderados en función del volumen de producción en cada país.

Fuente: Short, Barreiro-Hurlé y Balié, 2012.

FIGURA 21

Proporción de producción de maíz con tasa nominal de protección positiva y negativa en algunos países del África subsahariana



Notas: Los 10 países incluidos son países prioritarios del proyecto SPAAA. Los promedios mostrados están ponderados en función del volumen de producción en cada país. TNP = tasa nominal de protección.

Fuente: Short, Barreiro-Hurlé y Balié, 2012.

el crecimiento económico general de los países del África subsahariana de aplicar una TRA cercana a cero. Dado que la mayoría de los países de esta región gravan actualmente la agricultura, la eliminación de estas distorsiones en los precios tendría un importante efecto positivo en su tasa de crecimiento económico general. Estos

resultados demuestran que la aplicación de una carga impositiva a la agricultura mayor que a otros sectores reduce el bienestar económico nacional en un momento dado y disminuye el crecimiento de la producción general con el tiempo. La experiencia en China ha confirmado estos resultados modelizados (Recuadro 12).

RECUADRO 12

Crecimiento agrícola en China: el papel de las políticas, las instituciones y la inversión pública

En 1978, la agricultura en China representaba en torno al 28 % del PIB y ocupaba al 74 % de la población económicamente activa. Las tasas de productividad eran sumamente bajas y el índice de pobreza rural en 1980 era del 76 % (Banco Mundial, 2007a). Sin embargo, las reformas institucionales, la liberalización del mercado y las inversiones —sobre todo en investigación y desarrollo— marcaron el inicio de un notable crecimiento de la productividad agrícola y los ingresos rurales que en última instancia llevó a la industrialización y a una reducción masiva de la pobreza.

Las reformas iniciadas en 1978 se centraron en crear incentivos e instituciones de mercado. Se incrementaron los precios de los productos básicos agrícolas y se llevaron a cabo reformas institucionales que dieron lugar al sistema de responsabilidad de los hogares agrícolas. La reasignación de tierras de propiedad colectiva para su utilización por las familias a través de acuerdos contractuales con las colectivas agrícolas fue un componente fundamental de este sistema. Posteriormente, a mediados de la década de 1980, se abrieron los mercados (von Braun, Gulati y Fan, 2005). Las reformas condujeron finalmente al desmantelamiento progresivo de los sistemas de suministro de insumos y adquisiciones del Estado y a la creación de un sistema impulsado en gran medida por el mercado (Banco Mundial, 2007a; von Braun, Gulati y Fan, 2005).

Las reformas institucionales, y en concreto el sistema de responsabilidad de los hogares y las reformas de precios,

se consideran factores determinantes en el aumento de la productividad y el crecimiento en los ingresos agrícolas del 15 % anual, aproximadamente, entre 1978 y 1984 (McMillan, Whalley y Zhu, 1989; Lin, 1992; Banco Mundial, 2007a; Fan, Zhang y Zhang, 2004). A esto se vinieron a sumar las inversiones públicas, sobre todo en investigación, desarrollo y extensión agrícola, que se triplicaron entre 1984 y 2000 y fomentaron de manera notable la producción agropecuaria y la reducción de la pobreza (Fan, Zhang y Zhang, 2004) (ver también el Capítulo 5).

Otros tipos de inversiones contribuyeron asimismo de manera significativa. Por ejemplo, entre 1953 y 1978, China realizó grandes inversiones en electricidad. En 1998, en torno al 98 % de las aldeas chinas tenía acceso a la energía eléctrica. Esto contribuyó al crecimiento de la productividad agrícola y a la creación de empresas en municipios y aldeas, que fueron un factor fundamental en el éxito de las reformas (von Braun, Gulati y Fan, 2005). La inversión en sistemas de regadío a gran escala también fue importante: la proporción de tierras dedicadas a la agricultura de regadío aumentó de un 18 % en 1952 a aproximadamente un 50 % a principios de la década de 1990 (Huang y Ma, 2010).

La experiencia de China demuestra los extraordinarios aumentos de productividad e ingresos que puede generar la agricultura cuando se permite actuar a los mercados, se aplican los incentivos adecuados y se cuenta con el apoyo de la inversión pública en tecnología e infraestructuras rurales.

Incluir los costos y beneficios ambientales en los incentivos para la inversión

La eliminación de las distorsiones constituye un elemento esencial para mejorar el entorno favorable a la inversión, pero la necesidad de incorporar el capital natural en las decisiones de inversión de una manera más eficaz constituye otro elemento que cobrará importancia con el tiempo. El valor del capital natural normalmente no se incluye en las evaluaciones del capital agrícola (Recuadro 13) ni en las cuentas nacionales, y las decisiones de inversión tanto pública como privada en agricultura solo han tenido en cuenta el valor de los recursos naturales de forma intermitente y poco coherente. La expansión de la producción agrícola en los últimos decenios se ha conseguido a costa de una notable

degradación del medio ambiente. El examen exhaustivo de los recursos ambientales mundiales llevado a cabo en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005), por ejemplo, concluyó que 15 de los 24 servicios ecosistémicos mundiales analizados —entre ellos el suministro de agua dulce, la regulación del clima, la purificación del aire y el agua, la regulación de riesgos naturales y el control de plagas— se estaban degradando o utilizando de forma insostenible. En un mundo progresivamente atenuado por las limitaciones de los recursos naturales, velar por la inclusión de los costos y beneficios ambientales en los incentivos de productores e inversores en agricultura sigue siendo un reto fundamental.

La agricultura tiene múltiples efectos, tanto positivos como negativos, en los recursos naturales. Además de la producción de alimentos, fibra y combustible, el sector genera una serie de productos no

RECUADRO 13 Contabilidad de la inversión en capital natural

Los recursos naturales se encuentran entre los activos de mayor importancia de los países en desarrollo. Invertir en la gestión sostenible de los recursos naturales es imprescindible para mantener la productividad agrícola, reducir el riesgo y la vulnerabilidad ante catástrofes naturales, y garantizar la prestación de servicios ambientales (tales como el funcionamiento hidrológico, el control de sedimentos y la conservación de la biodiversidad). Sin embargo, el capital natural generalmente queda fuera de las cuentas nacionales y los cálculos de capital, y tampoco se incluye en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, que constituye la base para medir el PIB y otros agregados macroeconómicos (salvo en la medida en que la calidad del suelo y el agua y la disponibilidad de recursos hídricos se capitalizan en el valor de las tierras agrícolas).

Un enfoque para incorporar los valores de los recursos naturales y los costos y beneficios de los servicios ambientales es la “contabilidad ambiental” que

“proporciona un marco para organizar la información sobre el estado, la utilización y el valor de los recursos naturales y los activos ambientales [...] así como los gastos en protección del medio ambiente” (INTOSAI, 2010). Sin embargo, existen pocos ejemplos de intentos de incluir la agricultura y la utilización de la tierra en los sistemas de contabilidad ambiental a nivel nacional, debido en parte al mayor interés por el sector extractivo en varios países y a la enorme escala de la agricultura y del número de explotaciones agrícolas, pero también porque la complejidad y heterogeneidad de los ecosistemas de los que depende la agricultura hacen que una contabilidad ambiental verdaderamente exhaustiva sea una tarea de enormes proporciones. En marzo de 2012, la Comisión de Estadística de la ONU adoptó el Marco central del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica como referencia estadística internacional reconocida para la contabilidad ambiental.

comercializados —o externalidades¹⁷— que redundan en unos costos y beneficios para la sociedad que no pueden ser capturados por los propios agricultores (FAO, 2007; Morris, Williams y Audsley, 2007).

Entre estos productos figuran algunos que originan costos netos para la sociedad —emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación de las aguas, erosión y degradación de los suelos, agotamiento de las aguas subterráneas etc.— y otros que generan beneficios para la sociedad. Entre las externalidades positivas figuran la retención del carbono del suelo, la creación de hábitats y la protección de especies, la belleza paisajística, el control de las inundaciones, los valores del recreo y las aportaciones a las comunidades rurales. En algunos casos, el valor de las externalidades positivas generadas por la agricultura puede ser suficiente para contrarrestar los costos (Buckwell, 2005).

Incorporar los costos y beneficios externos en los incentivos disponibles para los agricultores e inversores privados y en los cálculos en que se basan las decisiones de inversión pública es fundamental para garantizar patrones de inversión óptimos desde una perspectiva social. A la hora de decidir si desbrozar un bosque para su uso como tierras de cultivo, la mayoría de los agricultores probablemente valorarían los costos de la mano de obra y la maquinaria necesarias, junto con la pérdida de ingresos derivados del bosque, frente a su valor estimado como tierra de cultivo. La mayoría de los agricultores carecerían de incentivos para analizar la liberación de carbono forestal a la atmósfera, la acumulación de sedimentos en las vías fluviales aguas abajo y la pérdida de hábitat para las especies del bosque, y por tanto no tendrían en cuenta estos factores.

Tanto en las decisiones de inversión pública como privada, el problema es básicamente el mismo. El hecho de no tener en cuenta los valores que deben asignarse a los recursos naturales y a los

bienes y servicios ambientales —tanto costos como beneficios— sesga la decisión de inversión al ignorar dichos bienes y servicios. Abordar el problema es realmente difícil. El enorme número de agricultores en los países en desarrollo, y el aislamiento y la pobreza en que viven muchos de ellos, agravan las dificultades logísticas y los costos de transacción. La complejidad de los ecosistemas agrícolas dificulta el poder medir, cuantificar y vigilar de manera precisa los flujos de recursos biogeoquímicos y naturales en los que se asienta la agricultura. Se carece de mecanismos e instrumentos de análisis accesibles para calcular, valorar y dar cuenta de la utilización y la pérdida de recursos en los sistemas de producción agrícola. Hay en marcha ya algunos proyectos para abordar esta situación, por ejemplo en el marco de la Reseña mundial de enfoques y tecnologías de la conservación (WOCAT) y del proyecto Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas (LADA).

Opciones de política para incorporar los valores ambientales en las decisiones de inversión

Hay una gran variedad de opciones en materia de políticas para incorporar los valores ambientales en las decisiones de inversión y gestión de recursos que son pertinentes para la agricultura (FAO, 2007).

- **Mando y control.** En este enfoque, los gobiernos utilizan su autoridad normativa para ordenar determinados comportamientos, prescribir otros e imponer sanciones por incumplimiento. Es el enfoque utilizado normalmente para el control de la contaminación en entornos industriales, pero el carácter disperso y fragmentado de la producción agrícola hace más difícil la aplicación de este sistema.
- **Sanciones y cargas financieras.** Este enfoque modifica los incentivos mediante señales económicas a través de impuestos y tasas. No prohíbe determinadas actividades, pero las encarece para posibles contaminadores.
- **Eliminación de incentivos perjudiciales.** En algunos casos, las medidas normativas destinadas a aumentar la producción o la productividad agrícolas pueden generar involuntariamente incentivos que produzcan externalidades negativas. Un

¹⁷ Por externalidad se entiende una situación en la que las acciones de una persona, por ejemplo un agricultor, tienen efectos colaterales imprevistos que benefician (externalidades positivas) o perjudican (externalidades negativas) a otra parte. Las externalidades tanto positivas como negativas están generalizadas en la producción económica, inclusive en la agricultura.

RECUADRO 14

Barreras a la inversión de pequeños agricultores en gestión sostenible de la tierra

La FAO ha llevado a cabo recientemente un análisis de los datos empíricos sobre las barreras para la adopción de una importante categoría de inversión por parte de los pequeños productores: la gestión sostenible de la tierra (McCarthy, Lipper y Branca, 2011). La gestión sostenible de la tierra abarca prácticas agropecuarias como la agrosilvicultura, la conservación del agua y de los suelos, y la gestión de tierras de pasto. Un elemento común de estas prácticas es que conllevan inversiones en servicios ecosistémicos para obtener una producción a más largo plazo, así como beneficios ambientales.

El análisis constató que la demora en la obtención de beneficios de estas prácticas supone una grave limitación para muchos agricultores. Los beneficios tangibles pueden tardar hasta cinco años en materializarse, mientras que los costos se producen de manera inmediata, algunos

en forma de costos de oportunidad por las rentas no percibidas en las etapas iniciales de transición hacia sistemas sostenibles. La falta de información y la escasa experiencia local en técnicas de este tipo constituyen otro factor disuasorio, al aumentar la incertidumbre y los riesgos que conlleva la inversión.

Por otro lado, se observó que el buen funcionamiento del suministro de insumos y de los sistemas de gestión de recursos colectivos como pastos y vías de agua repercute positivamente en las inversiones en gestión sostenible de la tierra. El análisis concluyó que para superar las barreras que impiden la adopción generalizada de estas técnicas deben incrementarse los niveles de apoyo público, a pesar de que dichas técnicas generan beneficios más elevados tanto para los agricultores como para el medio ambiente a largo plazo.

ejemplo típico son las subvenciones a los insumos, como fertilizantes o agua para riego, que dan lugar a un uso excesivo de los mismos, a la contaminación del agua por las escorrentías y al agotamiento de los recursos hídricos.

- **Crear derechos de propiedad sobre una externalidad.** Este instrumento se basa en la privatización y la asignación de derechos para generar una externalidad, por ejemplo a través de permisos de emisión de una cantidad determinada de gases contaminantes o de carbono. Estos mecanismos suelen funcionar en combinación con otros sistemas como, por ejemplo, los pagos por servicios ambientales.
- **Los pagos por servicios ambientales (PSA)** comprenden una gran variedad de instrumentos que conllevan diversas formas de pago por la prestación de una externalidad ambiental positiva, como la conservación de la biodiversidad, la protección de las cuencas hidrográficas o la protección frente al cambio climático.

En los casos en que las políticas ambientales han sido aplicadas a la

agricultura, los instrumentos de mando y control y las sanciones e impuestos han sido los enfoques más habituales. Recientemente, ha crecido el interés en los pagos por servicios ambientales (PSA) y el fomento de los mismos. La OCDE (2010) señala la proliferación de programas de PSA en los países desarrollados y en desarrollo, que movilizan cantidades cada vez mayores de fondos y apoyan los diálogos internacionales sobre medios eficaces de mejora de los servicios ecosistémicos. La aparición de programas de PSA se considera un enfoque alentador que los gobiernos locales y nacionales, así como la comunidad internacional, deberían adoptar (Banco Mundial, 2007a). El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Banco Mundial hacen un uso cada vez mayor de estos sistemas de pagos, integrándolos en proyectos más amplios de conservación y desarrollo rural como elemento para obtener financiación sostenible para la inversión (Wunder, Engel y Pagiola, 2008).

A pesar del interés en los pagos por servicios ambientales, el número de mecanismos de este tipo en marcha en el

sector agrícola es limitado. Ello se debe en parte a las numerosas limitaciones, tanto conceptuales como prácticas, que siguen encontrando estos sistemas (FAO, 2007; Lee, 2011). Se necesitan políticas e instituciones que posibiliten unos costos de transacción bajos y la posibilidad de replicar los mecanismos de manera generalizada para que este instrumento alcance su potencial como fuente significativa y eficaz de financiación de inversiones para el desarrollo agrícola sostenible (Lipper y Neves, 2011).

Aprovechar las oportunidades de vinculación con la financiación ambiental

Los recursos disponibles para invertir en el desarrollo agrícola sostenible pueden potenciarse si se vinculan con fuentes de financiación ambiental públicas y privadas (Lipper y Neves, 2011). El FMAM es la mayor fuente de financiación pública de proyectos destinados a mejorar el medio ambiente mundial, y ofrece subvenciones para proyectos relacionados con la biodiversidad, el cambio climático, las aguas internacionales, la degradación del suelo, la capa de ozono y los contaminantes orgánicos persistentes¹⁸. Un ejemplo del sector privado es el Fondo de Medios de Vida (Livelihoods Fund), un fondo abierto de inversiones que moviliza entre 30 y 50 millones de euros procedentes del sector privado y de distintas fundaciones para financiar programas que contribuyen tanto a la seguridad alimentaria como a la captura de carbono mediante la recuperación de los ecosistemas. A cambio, los inversores reciben créditos de carbono, que pueden vender o utilizar para compensar sus emisiones. Vincular la financiación para la lucha contra el cambio climático con el desarrollo de la pequeña agricultura es uno de los objetivos del enfoque de la “agricultura climáticamente inteligente” (Recuadro 15). No obstante, el potencial de la financiación ambiental en el desarrollo de la pequeña agricultura se ha visto frenado por los elevados costos que conllevan la medición, notificación y verificación de los beneficios ambientales obtenidos de pequeños cambios en un

gran número de operaciones agrícolas, así como por la falta de integración de estos programas en las principales estrategias de crecimiento agrícola y la ausencia de sistemas legales y normativos que generen demanda y voluntad de pago por dichos servicios (Lipper y Neves, 2011).

Principales mensajes

- Los gobiernos tienen la responsabilidad de proporcionar un clima de inversión favorable para la agricultura mediante la creación de un entorno propicio y garantías de que existen incentivos adecuados para la inversión en agricultura. Los elementos habituales de un entorno propicio para la inversión general tienen la misma pertinencia para la agricultura: la buena gobernanza, el estado de derecho, la estabilidad política, niveles bajos de corrupción y la facilidad para hacer negocios favorecen la acumulación de capital en la agricultura. Los gobiernos que pretendan impulsar la inversión agrícola deben sentar adecuadamente estos elementos básicos.
- Algunos elementos revisten especial importancia para la agricultura, como por ejemplo el respeto de los derechos de propiedad, los servicios públicos y las infraestructuras rurales, y las instituciones de mercado. Para garantizar una transmisión eficaz de incentivos a los agricultores, se necesitan asimismo industrias dinámicas de suministro de insumos y de elaboración de productos agrícolas, industrias que a su vez dependen de la existencia de un entorno propicio.
- Las políticas públicas en agricultura y en la economía en general pueden tener gran influencia en los incentivos –o desincentivos– para la inversión en agricultura. Se han logrado avances a nivel internacional en la reducción de las distorsiones debidas a las políticas que desalentaron la inversión en agricultura en muchos países en desarrollo (en comparación con otros sectores y otros países), pero es necesario hacer más. Muchos países de ingresos bajos y medios siguen imponiendo duras

¹⁸ Desde 1991, el FMAM ha concedido 10 500 millones de USD en subvenciones y aportado 51 000 millones de USD para cofinanciar más de 2 700 proyectos en más de 165 países (FMAM, 2012).

RECUADRO 15

Vincular la financiación climática y para el desarrollo agrícola a fin de contribuir al desarrollo agrícola sostenible: el enfoque de "agricultura climáticamente inteligente"

La agricultura climáticamente inteligente¹ tiene por objeto ayudar a los países a potenciar la productividad y los ingresos agrícolas, reforzar la resiliencia y la capacidad de los sistemas agrícolas y alimentarios para adaptarse al cambio climático, y reducir y eliminar los gases de efecto invernadero. El cambio a la agricultura sostenible y climáticamente sostenible precisará aumentar los niveles de inversión en capital humano, social y natural. Al mismo tiempo, los cambios en los sistemas agrícolas para potenciar el crecimiento sostenible pueden contribuir de manera importante a la captura de carbono, lo que podría generar flujos financieros para las inversiones que se precisan (FAO, 2009a).

Para conseguirlo se necesita actuar a nivel internacional y nacional. En el plano internacional, deben cumplirse los compromisos de financiación climática asumidos en el Acuerdo de Copenhague, que ascienden a 100 000 millones de

USD anuales para 2020, y se deben crear instrumentos de financiación que se adecuen a las características específicas de la mitigación y la adaptación agrícola. En el ámbito nacional, es necesario incorporar la adaptación al cambio climático y su mitigación en los planes de inversión y las estrategias de desarrollo agrícolas nacionales. En África, la incorporación de cuestiones relacionadas con el cambio climático en el CAADP ofrece una importante plataforma para lograrlo (FAO, 2012c). También es importante crear, entre otras cosas, instituciones nacionales que contribuyan a medir, notificar y verificar los beneficios de la adaptación y la mitigación derivados de los cambios en los sistemas agrícolas que puedan servir de base para obtener financiación climática. (FAO, 2012c).

¹ Abarca cultivos, ganadería y actividades forestales y pesqueras.

cargas fiscales a la agricultura, y en los propios países la desigual carga fiscal aplicada a diferentes productos básicos puede generar nuevas incertidumbres y desincentivos para los inversores.

- Con el fin de garantizar un marco de incentivos adecuado para la inversión, es preciso incluir también los costos y beneficios ambientales en los incentivos

económicos a que tienen acceso los inversores en agricultura. Para ello es necesario superar numerosas barreras, como por ejemplo la falta de instrumentos de análisis que midan y tengan en cuenta los recursos naturales, y la creación de mecanismos e instituciones eficaces para reducir los costos de transacción.