

5. Canalizar la inversión pública para lograr mayores beneficios

Las inversiones públicas en agricultura son necesarias para impulsar más y mejores inversiones privadas y velar por que sean beneficiosas desde un punto de vista económico y social. Los bienes públicos para la agricultura, como I+D, educación e infraestructuras rurales, son una parte fundamental del entorno propicio descrito en capítulos anteriores y resultan imprescindibles para el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza. Sin embargo, los gobiernos de todo el mundo deben lidiar con limitaciones financieras y demandas que compiten entre sí, de manera que deben tomar decisiones difíciles en la asignación de los recursos públicos. ¿Qué inversiones públicas tienen los mayores beneficios en cuanto a crecimiento agrícola y reducción de la pobreza?

Los datos demuestran que la inversión en bienes públicos tiene beneficios mucho mayores que otros gastos como las subvenciones generales, pero lo que constituye un bien público no siempre es evidente y puede variar según el contexto. Aun cuando se sabe que algunos tipos de inversión obtienen altos rendimientos económicos y sociales, no siempre se les concede la mayor prioridad en las asignaciones presupuestarias. Comprender la repercusión que los diferentes tipos de inversión y gasto públicos tienen en el rendimiento agrícola y la mitigación de la pobreza puede ayudar a orientar las inversiones públicas hacia rendimientos más elevados.

Beneficios de la inversión pública en y para la agricultura²⁴

Los primeros estudios sobre los efectos del gasto agrícola agregado en el crecimiento

y la reducción de la pobreza constataron resultados divergentes. Uno de los primeros estudios en este ámbito (Diakosavvas, 1990) determinó que el gasto público en agricultura tenía un efecto muy positivo en el rendimiento del sector, pero en un análisis comparativo de datos de 100 países no se encontró ningún efecto estadísticamente significativo del gasto agrícola en el crecimiento del PIB per cápita (Easterly y Rebelo, 1993).

Estudios más recientes han puesto de manifiesto que el tipo de gasto importa. El gasto público en agricultura, educación y carreteras contribuye de forma importante al crecimiento agrícola en todas las regiones, aunque en distinto grado; y en el ámbito de la agricultura, el efecto en la productividad de los gastos en investigación es mayor que el efecto de los gastos no destinados a investigación (Fan y Saurkar, 2006). Las inversiones en investigación, a menudo relacionadas con la extensión, se constatan sistemáticamente como la fuente más importante de crecimiento en la productividad agrícola (Fisher, Byerlee y Edmeades, 2009).

Los estudios de país en varias regiones también han constatado una relación positiva entre el gasto público en agricultura y el crecimiento del PIB agrícola y total, al tiempo que confirman que el tipo de gasto realmente importa. En Rwanda, por ejemplo, un dólar adicional de gasto público en investigación agrícola hizo aumentar el PIB agrícola en tres dólares, pero las repercusiones fueron mayores en el caso de productos básicos como el maíz, la yuca, las legumbres y las aves de corral que en el caso de los cultivos de exportación (Diao *et al.*, 2010). En la India, los gastos destinados a mejorar la productividad del ganado obtuvieron más beneficios y fueron más efectivos en mitigación de la pobreza que las inversiones públicas generales en agricultura (Dastagiri, 2010).

²⁴ Esta sección se basa en un documento informativo elaborado por personal del IFPRI. Ver Mogues, *et al.*, (2012).

La extensa documentación sobre inversión pública en investigación y desarrollo (I+D) agrícola demuestra que esta ha sido una de las formas más eficaces de inversión pública en los últimos 40 años. Al impulsar el progreso técnico y el crecimiento de la productividad en la agricultura, la I+D aumenta los ingresos agrícolas y reduce los precios para los consumidores. Los beneficios se multiplican por toda la economía, ya que los ingresos adicionales se utilizan para comprar otros bienes y servicios, que a su vez generan ingresos para sus respectivos proveedores. Los efectos para el bienestar son amplios y difusos, y benefician a muchas personas muy alejadas de la agricultura, por lo que no siempre se reconoce que esos

beneficios proceden directamente de la investigación agrícola (Alston *et al.*, 2000; Fan, Hazell y Thorat, 2000; Evenson, 2001; Hazell y Haddad, 2001; Fan y Rao, 2003).

En un análisis de 375 programas de investigación aplicada y 81 programas de extensión, Evenson (2001) constató que en un 80 % de los programas de investigación aplicada y un 75 % de los programas de extensión las tasas de rendimiento registradas superaban el 20 %, y en muchos casos incluso el 40 %. Alston *et al.*, (2000) analizaron 292 estudios que comprendían el período de 1953 a 1997 y observaron unas tasas medias de rendimiento de la investigación agrícola del 60 % en los países en desarrollo. En una actualización de dicho estudio, Alston (2010)

RECUADRO 22 Asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas han sido objeto de un creciente interés como medida para que el sector privado participe en el suministro de bienes y servicios que reúnan algunas de las características de los bienes públicos, y para fomentar la colaboración entre inversores privados y públicos a fin de promover el desarrollo agrícola, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Por ejemplo, en mayo de 2012, el Foro de Inversión para el Crecimiento de la Agricultura Africana (Grow Africa Investment Forum) puso de relieve la necesidad de establecer nuevas asociaciones agrícolas entre el sector público, el sector privado y las comunidades.

Las asociaciones público-privadas se definen generalmente como la participación del sector privado en una actividad económica en que las partes implicadas comparten costos, riesgos y beneficios, cuando esa actividad privada no se produciría por sí sola en el mercado libre debido a los escasos rendimientos privados que se obtienen de las inversiones o al elevado nivel de riesgo que entraña (Warner, Kahan y Lehel, 2008). Como ejemplos de estas asociaciones destacan las carreteras que unen las explotaciones agrícolas con los mercados, los sistemas de agua para regadío, mercados mayoristas y

centros de comercialización, instalaciones para la elaboración de productos agrícolas, y la tecnología de la información y las comunicaciones. Cada tipo de asociación público-privada ofrece beneficios y retos específicos. Las asociaciones público-privadas establecidas específicamente para lograr un desarrollo agrícola sostenible incluyen también una variante conocida como “cadena de valor híbrida” (Drayton y Budinich, 2010; Ferroni y Castle, 2011), una estructura de múltiples asociados que reúne a empresas privadas y entidades como las organizaciones no gubernamentales, institutos universitarios de investigación y fundaciones. Otro tipo de asociaciones público-privadas comprenden la colaboración entre entidades públicas y privadas para llevar a cabo investigaciones, desarrollar nuevas tecnologías y crear nuevos productos que beneficien a los agricultores de escasos recursos y a grupos desfavorecidos en los países en desarrollo (Spielman, Hartwich y von Grebmer, 2007).

Estrategias eficaces para el desarrollo agrícola

En los últimos años han surgido numerosas asociaciones público-privadas creadas para llevar a cabo proyectos en ámbitos como la productividad agrícola, el

observó que la tasa mundial de rendimiento correspondiente a I+D se había mantenido a un nivel elevado.

Los estudios de país más recientes respaldan las conclusiones de estos análisis exhaustivos. Por ejemplo, se calcula que la investigación en Tailandia tiene un importante efecto positivo en la productividad total de los factores y una tasa de rendimiento marginal del 30 % (Suphannachart y Warr, 2011). El análisis de un servicio de extensión en Uganda revela tasas de rendimiento de entre el 8 y el 36 % (Benin *et al.*, 2011).

Velar por la mejora de los gastos en I+D agrícola constituye claramente una prioridad. Como ya se apuntó en el Capítulo 2, los países de ingresos más altos presentan un

importante gasto privado en I+D, pero en los países en desarrollo la mayoría de actividades de I+D se financian con fondos públicos. Las asociaciones entre los sectores público y privado constituyen un enfoque innovador para hacer participar al sector privado tanto en las actividades de I+D como en la provisión de otros bienes públicos (Recuadro 22).

Rendimientos de las inversiones complementarias para la agricultura

La inversión en bienes públicos rurales como educación, infraestructuras rurales, salud y medidas de protección social puede generar importantes beneficios para el sector agropecuario y su contribución al crecimiento

bioenriquecimiento, la asistencia técnica y para la inversión y las estrategias de exportación. Como ejemplos importantes se encuentran el Corredor de crecimiento de la agricultura en el Sur en la República Unida de Tanzania, el Programa de Reto HarvestPlus, y los facilitados actualmente por la creación de organizaciones como el Proyecto de agricultura comercial de Ghana y el Centro de Agroempresas en Nepal.

Algunos elementos comunes de éxito que se suelen atribuir a estas asociaciones público-privadas son, por ejemplo, planes de proyectos con objetivos, funciones y responsabilidades e hitos claramente definidos, y estrategias de gestión y mitigación del riesgo, así como aportaciones en especie y no solo en efectivo de los socios del sector privado. Otro aspecto fundamental es la definición y ejecución eficaz y eficiente de las políticas públicas locales (Spielman, Hartwich y von Grebmer, 2007). El programa de reto HarvestPlus intenta aplicar estos factores de éxito en su asociación actual¹.

Retos

Spielman, Hartwich y von Grebmer (2007) presentan los resultados de un estudio² que analiza la forma en que las asociaciones público-privadas para la investigación agrícola impulsan un aumento de las

inversiones para la innovación pro-pobre en la agricultura de los países en desarrollo. Las dificultades surgen por la creación de costos de transacción ocultos, pese a que se superan los costos prohibitivos que supone la investigación o el desarrollo de productos de forma independiente. Aunque no resultan fáciles de cuantificar (véase también Warner, Kahan y Lehel, 2008), pueden suponer importantes barreras para el éxito. Se constató además que un escaso número de estas asociaciones ha desarrollado estrategias adecuadas de gestión o mitigación del riesgo. Otros aspectos como la resolución interna de conflictos y las estrategias legales y financieras, si no se definen con claridad, también son factores de riesgo para el valor generado por estas asociaciones público-privadas.

¹ Colaboración entre múltiples asociados en materia de bioenriquecimiento apoyada por la Fundación Syngenta para la Agricultura Sostenible, y orientada a la mejora del valor nutricional de los alimentos básicos. Aunque se encuentra aún en fase de desarrollo hasta 2013, ya hay un cultivo disponible en Uganda y Mozambique (Ferroni y Castle, 2011).

² En el estudio se analizan 75 proyectos llevados a cabo por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAR) en colaboración con distintos tipos de empresas privadas que operan a nivel nacional, regional e internacional.

económico y la mitigación de la pobreza. Los bienes públicos rurales son complementarios, ya que la inversión en uno suele favorecer la inversión en otros. Los datos demuestran asimismo que la productividad agrícola y la reducción de la pobreza son objetivos compatibles; la inversión en bienes públicos rurales suele tener grandes beneficios para ambos.

Hay estudios que comparan el impacto tanto sobre el rendimiento agrícola como sobre la pobreza del gasto público en agricultura frente a otras formas de gasto. Las figuras 24 y 25 resumen los resultados de este tipo de análisis para cuatro países en desarrollo: China (Fan, Zhang y Zhang, 2004), la India (Fan, Hazell y Thorat, 2000), Tailandia (Fan, Yu y Jitsuchon, 2008) y Uganda (Fan y Zhang, 2008). El impacto de las inversiones públicas en el valor de la producción agrícola era siempre mayor para las inversiones en investigación y desarrollo agrícola.

Después de la I+D agrícola, el orden de rendimiento de otros tipos de inversión varía según el país, lo que parece indicar que las prioridades de la inversión pública dependen de las condiciones locales, aunque las infraestructuras rurales y la construcción de carreteras suelen figurar como principales motores del crecimiento económico general en las zonas rurales (Fan, Hazell y Thorat, 2000; Fan, Zhang y Zhang, 2004; Mogues, 2011). En Etiopía, el acceso a carreteras transitables durante todo el año redujo la pobreza un 6,9 % y aumentó el crecimiento del consumo un 16,3 % (Dercon *et al.*, 2009). Mogues (2011) constató que las inversiones públicas en infraestructura viaria en Etiopía tenían, con mucho, los rendimientos más elevados de todas las categorías de inversión. En Uganda, los beneficios marginales del gasto público en carreteras secundarios para la producción agrícola y la reducción de la pobreza fueron entre tres y cuatro veces mayores que los beneficios del gasto público en carreteras principales (Fan y Zhang, 2008).

Los bienes públicos en zonas rurales también tienden a ser complementarios. Por ejemplo, en Bangladesh las aldeas con mejores infraestructuras se beneficiaron más de la investigación agrícola que las aldeas con infraestructuras más deficientes: utilizaron más sistemas de regadío, mejoraron las semillas y fertilizantes, pagaron precios más bajos por los fertilizantes, recibieron

salarios más altos y registraron aumentos de producción notablemente mayores (Ahmed y Hossain, 1990). En Viet Nam, las carreteras rurales impulsaron la creación de mercados locales y elevaron el índice de terminación de los estudios primarios, mejorando así los incentivos para las inversiones agrícolas y la inversión en capital humano (Mu y van de Walle, 2007).

En una evaluación clásica de datos empíricos internacionales comparativos entre países, Antle (1983) determinó que la falta de infraestructuras de transporte y comunicaciones planteaba graves obstáculos para la agregación de la productividad agrícola en los países en desarrollo, lo que parecía indicar que la inversión en estos ámbitos tendría una gran rentabilidad para la agricultura. Los resultados de la India (Binswanger, Khandker y Rosenzweig, 1993), Colombia y Tailandia (Kessides, 1993; Binswanger, 1983) y Nepal (Jacoby, 2000) respaldaron esta conclusión. Otros estudios más recientes han corroborado el efecto positivo de las inversiones en infraestructuras de transporte y comunicaciones en el crecimiento agrícola. En una comparación entre países se constató que un incremento del 1 % en el gasto público en estos sectores aumentaba el crecimiento del PIB agrícola entre un 0,01 y un 0,14 % (Benin, Nin-Pratt y Randriamamonjy, 2007).

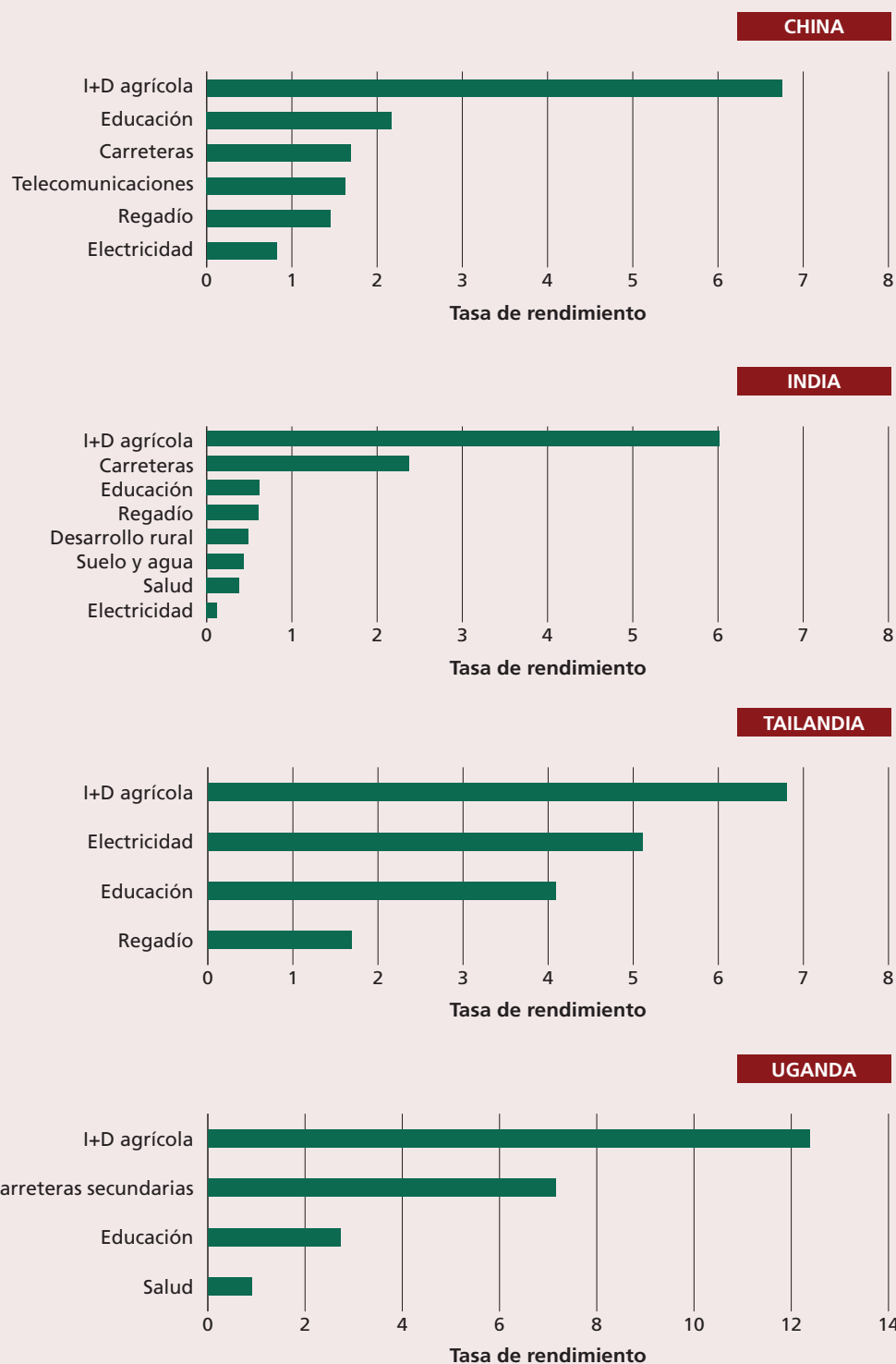
Los diferentes tipos de inversión pública en zonas rurales tienen también gran repercusión en la reducción de la pobreza (Figura 25). El orden de importancia difiere ligeramente del de la productividad agrícola, pero la I+D agrícola, la educación, las carreteras y la electrificación figuran como prioridades en todos los países para ambos objetivos. De esto se deduce que los objetivos de crecimiento agrícola y de reducción de la pobreza son sumamente compatibles y que la inversión en bienes públicos rurales suele tener efectos positivos en ambos.

Rendimiento de la inversión en agricultura en el tiempo

Los rendimientos de muchos tipos de gasto agrícola han disminuido con el tiempo, pero el rendimiento de la inversión en I+D agrícola ha permanecido en niveles altos. En la India, los rendimientos derivados de los gastos en subvenciones al crédito agrícola fueron bastante elevados en las décadas de 1960 y

FIGURA 24

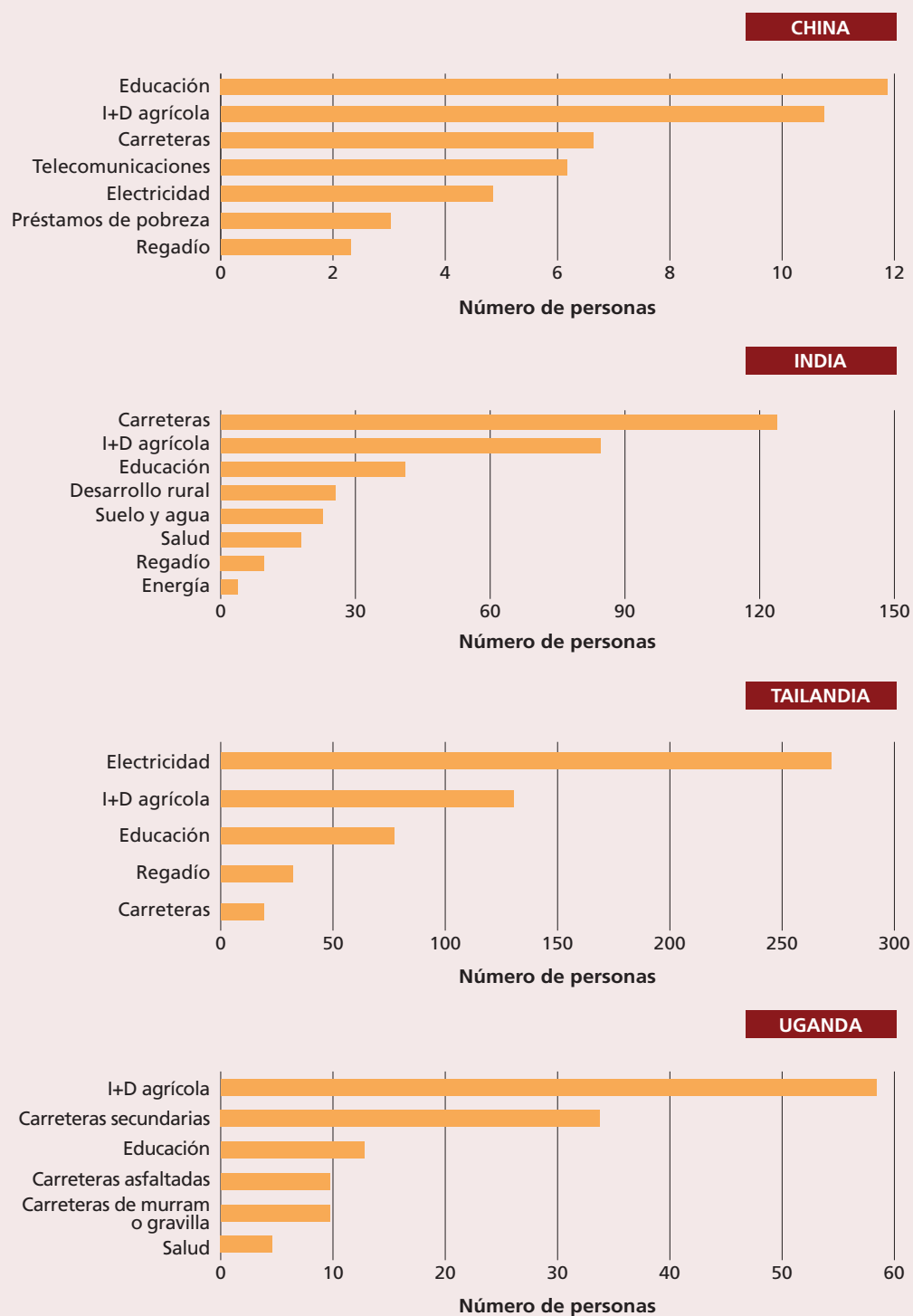
Rendimiento del gasto público en términos de productividad agrícola



Notas: Las magnitudes corresponden al rendimiento para una unidad monetaria de diferentes tipos de gasto público en función del incremento de la producción o productividad agrícola medida en la misma unidad monetaria. La variable de desempeño agrícola se calcula de forma ligeramente distinta en cada país: el PIB agrícola en China, la productividad total de los factores agrícolas en la India, y la productividad de la mano de obra agrícola en Tailandia y Uganda.

Fuentes: Fan, Zhang y Zhang, 2004; Fan, Hazell y Thorat, 2000; Fan, Yu y Jitsuchon, 2008; Fan y Zhang, 2008.

FIGURA 25
Rendimiento del gasto público en términos de reducción de pobreza



Notas: Las magnitudes corresponden a la reducción en el número de personas pobres por unidad monetaria invertida en cada sector de gasto. Las respectivas unidades monetarias son: 1 millón de baht en Tailandia (por ejemplo, reducción del número de personas pobres por cada millón de baht gastados en los distintos sectores), 1 millón de rupías en la India, 10 000 yuan en China y 1 millón de chelines ugandeses en Uganda.

Fuentes: Fan, Zhang y Zhang, 2004; Fan, Hazell y Thorat, 2000; Fan, Yu y Jitsuchon, 2008; Fan y Zhang, 2008.

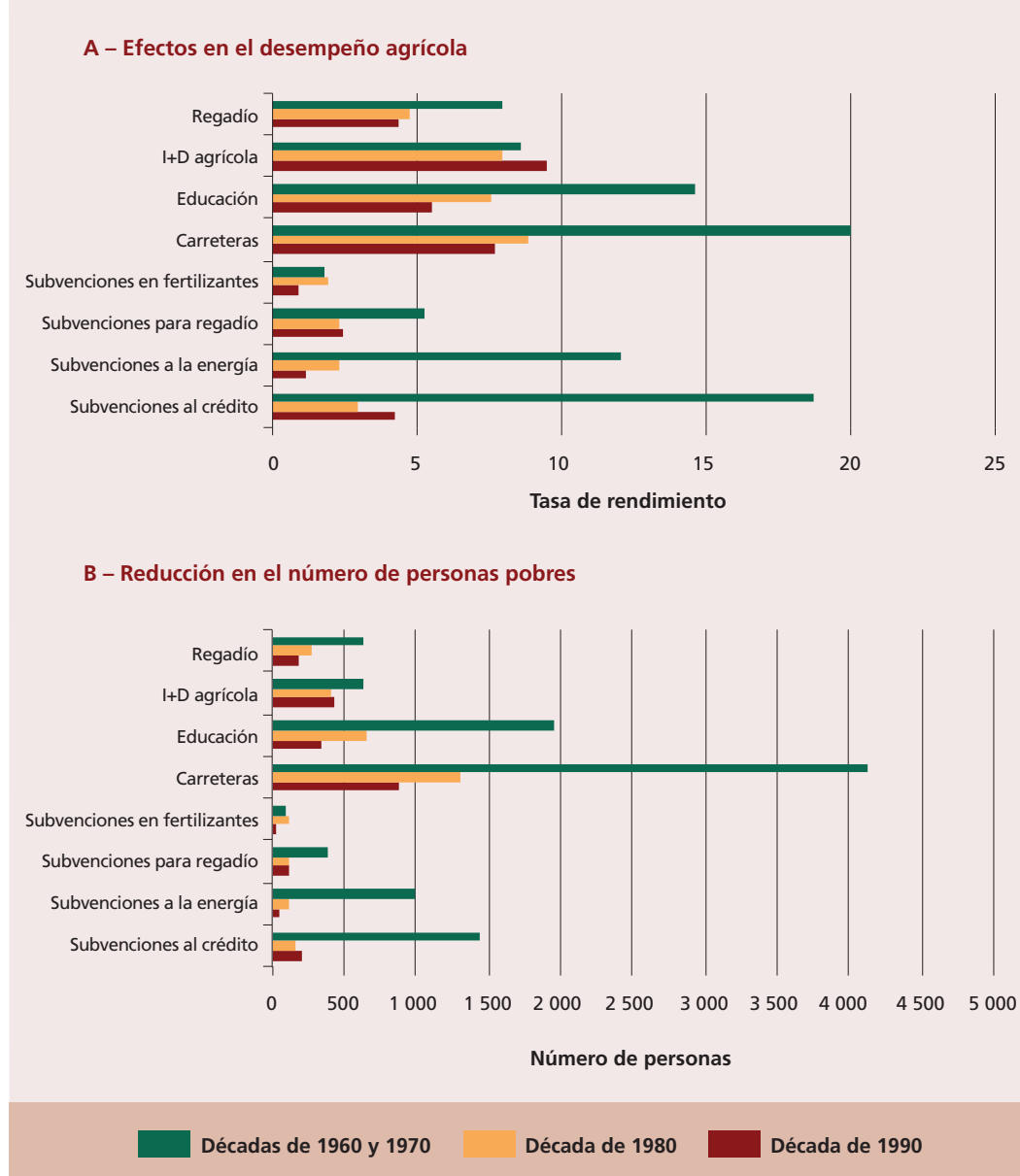
1970, pero disminuyeron de manera notable con el tiempo, mientras que los rendimientos de la I+D agrícola se han mantenido altos durante muchas décadas (Figura 26) (Fan, Gulati y Thorat, 2008). Un análisis exhaustivo de la I+D y la extensión constató que las tasas internas de rentabilidad eran tan elevadas en la década de 1990 como lo habían sido en

la década de 1960 (Evenson, 2001). También para los cultivos en Tailandia, el gasto público en investigación fue un factor positivo y significativo en el crecimiento de la PTF entre 1970 y 2006 (Suphannachart y Warr, 2011).

A largo plazo, los rendimientos derivados del gasto en subvenciones a la agricultura han ido quedando a la zaga de los obtenidos

FIGURA 26

Efectos históricos de distintos tipos de inversión pública y subvenciones en el desempeño agrícola y la pobreza en la India



Notas: Las cifras de la gráfica A corresponden al rendimiento para una unidad monetaria de distintos tipos de gasto público en función de (la misma) unidad monetaria del PIB agrícola. La gráfica B indica la disminución en el tamaño de la población pobre para un incremento de un millón de rupías en distintos tipos de gasto público.

Fuente: Fan, Gulati and Thorat, 2008.

del gasto en I+D, carreteras, educación e infraestructuras de regadío. En la India, el impacto general del gasto agrícola en la reducción de la pobreza ha disminuido por la reducción del peso de la agricultura en la economía y el aumento de la proporción del gasto agrícola en forma de subvenciones (Jha, 2007).

Los efectos del gasto público en la reducción de la pobreza también tienden a disminuir con el tiempo (Figura 26). Además, el impacto de las subvenciones públicas para fertilizantes, regadío, electricidad y crédito en la reducción de la pobreza se mantiene en un nivel muy inferior al del gasto público en I+D, educación y carreteras. Pese a que los gastos en subvenciones se suelen justificar por cuestiones de equidad y pobreza, los resultados indican que la inversión en bienes públicos es mucho más eficaz en este sentido.

Rendimiento de las inversiones en regiones más favorecidas frente a regiones menos favorecidas

Los rendimientos de la inversión pública en agricultura suelen ser diferentes según el lugar. Una cuestión de política largamente debatida es si es preferible invertir recursos públicos en zonas más favorecidas con mayor potencial agroecológico, o en zonas menos favorecidas en las que suele concentrarse la población más pobre.

Las regiones que cuentan con condiciones agroecológicas favorables y un fácil acceso a los mercados parecen el lugar obvio a la hora de tratar de aumentar la productividad agrícola. Invertir en estas regiones más favorecidas y de elevado potencial puede ser también una estrategia eficaz para reducir la pobreza, ya que ofrece beneficios "indirectos" y "multiplicadores" para las poblaciones de regiones más alejadas que podrían desplazarse para aprovechar las oportunidades de empleo y de generación de ingresos en regiones más favorecidas (Palmer-Jones y Sen, 2003).

Por otro lado, la inversión en regiones agroecológicas con una dotación de recursos menos favorable puede generar mayores rendimientos, al menos en cuanto a reducción de la pobreza, ya que los costos marginales de obtención de nuevos beneficios en las regiones de mejores recursos se incrementan con el tiempo una vez conseguidas las ganancias fáciles

(Ruben y Pender, 2004). Son pocos los estudios empíricos que han abordado el tema del rendimiento de las inversiones en regiones más favorecidas frente a otras menos favorecidas. Aunque difieren en cuanto a criterios utilizados para definir las regiones y la forma en que dan cuenta de los efectos y la migración de mano de obra entre regiones, los resultados parecen indicar que la inversión pública en regiones menos favorecidas puede tener beneficios más altos tanto por lo que se refiere al desempeño agrícola como a la reducción de la pobreza.

Por ejemplo, los resultados obtenidos de estudios a nivel nacional en la India (Fan, Hazell y Haque, 2000), China (Fan, Zhang y Zhang, 2004) y Uganda (Fan y Zhang, 2008) indican que las inversiones en regiones menos favorecidas pueden tener mayores beneficios. Estos resultados se resumen en la Figura 27. Cabe señalar que la distinción entre zonas de alto potencial y zonas menos favorecidas difiere en los tres países, pero en el gráfico las zonas más favorecidas se encuentran a la izquierda y las menos favorecidas a la derecha.

En China, las inversiones obtuvieron claramente los mayores beneficios en la región Occidental, menos favorecida, tanto en lo que se refiere a productividad agrícola como a reducción de la pobreza. Sorprendentemente, un programa específico de concesión de préstamos para la población pobre resultó menos eficaz para la reducción de la pobreza en esta región que las inversiones en bienes públicos básicos. Se encontraron resultados similares en la India, donde la inversión pública generó mayores beneficios tanto para la productividad agrícola como para la reducción de la pobreza en las zonas de secano menos favorecidas. Los datos de Uganda demuestran que las inversiones en bienes públicos como I+D, educación y carreteras tuvieron claramente una mayor repercusión para la reducción de la pobreza en la región menos favorecida del norte.

Dong (2000) halló resultados similares al analizar 10 aldeas chinas con diferentes dotaciones de recursos y niveles de desarrollo distintos. Las aldeas se clasificaron en tres tipos, de más a menos favorecidas, según su dotación de recursos, acceso a los mercados, infraestructura, calidad del suelo y vulnerabilidad ante las catástrofes

FIGURA 27

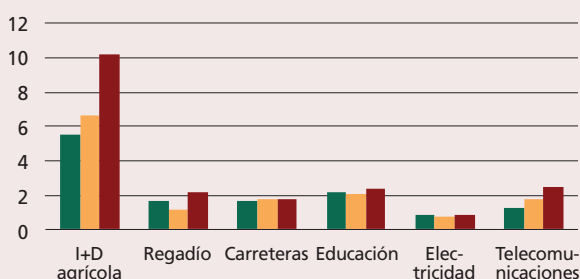
Rendimiento de distintos tipos de inversión en regiones de alto potencial frente a regiones menos favorecidas

DESEMPEÑO AGRÍCOLA

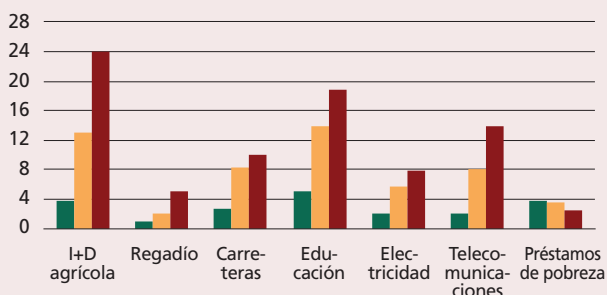
REDUCCIÓN DE LA POBREZA

CHINA

Tasa de rendimiento



Número de personas



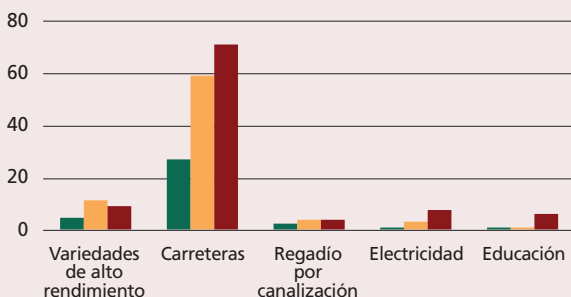
Costera

Central

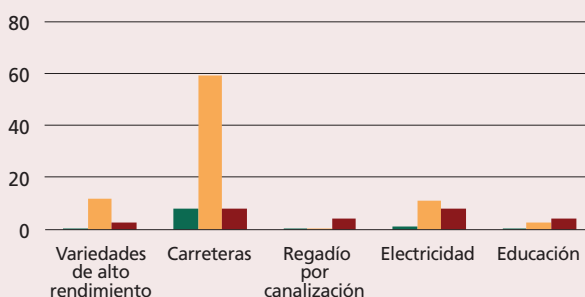
Occidental

INDIA

Tasa de rendimiento



Número de personas



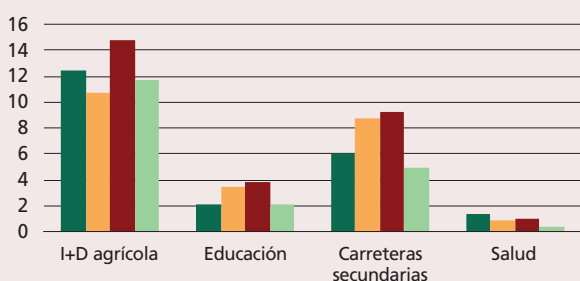
De regadío

De secano, alta calidad

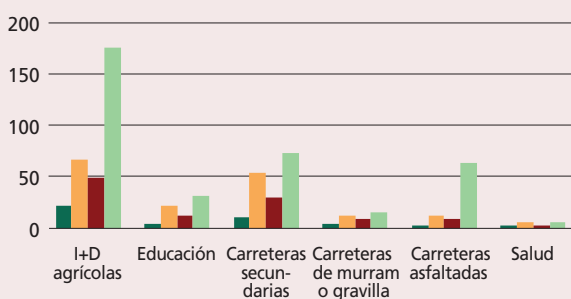
De secano, baja calidad

UGANDA

Tasa de rendimiento



Número de personas



Central

Este

Oeste

Norte

Notas: Las cifras que figuran en la parte izquierda corresponden al rendimiento para una unidad monetaria de diferentes tipos de gasto público en función del valor de la producción o productividad agrícola expresado en la misma unidad monetaria. La variable de rendimiento agrícola se calcula de forma ligeramente distinta en cada país: el PIB agrícola en China, la productividad total de los factores agrícolas en la India, y la productividad de la mano de obra agrícola en Uganda. Las cifras que figuran en la parte derecha corresponden a la disminución en el tamaño de la población pobre por unidad monetaria invertida en cada sector de gastos. Las respectivas unidades monetarias son: 1 millón de rupias en la India, 10 000 yuan en China y 1 millón de chelines ugandeses en Uganda.

Fuente: Fan, Zhang y Zhang, 2004; Fan, Hazell y Haque, 2000; Fan y Zhang, 2008.

naturales. Las inversiones públicas y los gastos en prestaciones sociales obtuvieron rendimientos mucho mayores en el aumento de los ingresos familiares en las aldeas menos favorecidas de Tipo III (Cuadro 12).

La pregunta de si se debe orientar la inversión pública en agricultura a zonas más favorecidas o menos favorecidas, y en qué medida, sigue siendo una cuestión de carácter empírico. La respuesta probablemente dependa de las circunstancias locales, la incidencia de la pobreza, los niveles actuales de inversión, y la probabilidad de que se den efectos indirectos y migración de mano de obra entre las regiones. No obstante, los datos limitados anteriormente presentados parecen indicar que hay situaciones de falta de inversión en zonas menos favorecidas donde podrían conseguirse mejores resultados tanto por lo que se refiere a la productividad agrícola como a la mitigación de la pobreza si se orientaran las inversiones a esas zonas, hecho que pone de relieve la importancia de una cuidadosa focalización geográfica de la inversión pública.

Rendimiento de los gastos en subvenciones a los insumos

A pesar de que la evidencia demuestra altos rendimientos de las inversiones en bienes públicos en y para la agricultura, en la práctica se destinan grandes cantidades del

gasto público tanto de países en desarrollo como de los países industrializados a gastos corrientes en forma de subvenciones. Estos gastos pueden ser menos rentables, porque utilizan unos recursos públicos limitados que podrían invertirse en la provisión de importantes bienes públicos con efectos a más largo plazo, aunque es una cuestión que no siempre está clara.

En determinadas circunstancias, las subvenciones pueden reunir algunas de las características de los bienes públicos, con beneficios (externalidades positivas) para una población más allá de los beneficiarios inmediatos. De hecho, la justificación de las subvenciones a los insumos agrícolas, como los fertilizantes y las semillas, suele basarse en estos argumentos. La utilización de tecnologías agrícolas mejoradas puede tener beneficios económicos y sociales al margen de la explotación agrícola, como por ejemplo la mitigación de externalidades negativas como la pérdida de fertilidad del suelo y la expansión de la agricultura a zonas marginales. Los datos disponibles sobre los beneficios relativos de las subvenciones para fertilizantes frente a la inversión en bienes públicos más evidentes indican que tal vez se está haciendo un uso excesivo de las subvenciones.

Aunque el rendimiento de las subvenciones para fertilizantes y otros insumos parece disminuir con el tiempo (Fan, Gulati y Thorat, 2008), su utilización ha aumentado rápidamente en muchos países en los últimos

CUADRO 12

Impacto del gasto público en los ingresos familiares en China, por zonas agroecológicas

TIPO DE ALDEA	INVERSIÓN PÚBLICA	GASTO EN SERVICIOS SOCIALES
<i>(Tasa marginal de rendimiento estimada)</i>		
Tipo I	1,1	1,5
Tipo II	2,0	2,7
Tipo III	7,4	8,2
Todos los hogares	3,9	4,6

Notas: El rendimiento de los hogares se mide por los ingresos brutos de las operaciones domésticas, incluidas las actividades agrícolas y no agrícolas. Quedan excluidos el empleo remunerado y otras actividades de generación de ingresos fuera de la producción doméstica. La tasa marginal de rendimiento se calcula multiplicando los ingresos brutos por el coeficiente de regresión y dividiendo el resultado por 100. En la inversión pública se incluye el mantenimiento de las redes de regadío de las aldeas y las carreteras. Los servicios sociales incluyen la labranza mecanizada, la protección de cultivos, la orientación técnica, la subvención de insumos agrícolas, la asistencia para la comercialización y otros servicios no agrícolas, tales como la instalación de agua potable, el fomento del acceso a la electricidad y la prestación de servicios educativos (escuelas, bibliotecas y centros de día).

Fuente: Dong, 2000.

años. Las subvenciones suelen aumentar a medida que crece la capacidad fiscal de un país (Byerlee, de Janvry y Sadoulet, 2009). En la India, las subvenciones agrícolas aumentaron del 40 % del gasto público agrícola en 1975 al 75 % en 2002, y en el período 2002-03 representaban el 6 % del PIB agrícola (Banco Mundial, 2007a). En Indonesia, las subvenciones para fertilizantes representaban el 30 % del total del gasto en desarrollo agrícola para el período 1988-1990, pese a que las inversiones en investigación, extensión e infraestructuras de regadío fueron motores del crecimiento de la producción más importantes en las dos décadas anteriores (Rosegrant, Kasryno y Pérez, 1998).

Varios países han iniciado programas de subvenciones para fertilizantes en los últimos años. En Zambia, para 2005 se destinaba en torno a un 37 % del presupuesto agrícola a subvenciones para fertilizantes, mientras que la creación de sistemas de riego y otras infraestructuras rurales solo recibía un 3 % y la I+D agrícola un 0,5 % (Banco Mundial, 2007a). El costo presupuestado del programa se cuadruplicó entre 2002-03 y 2008-09 (Banco Mundial, 2010b) y los datos demuestran que se han visto desplazados proveedores privados de áreas en las que habían estado activos (Xu *et al.*, 2009).

En Malawi también se reintrodujeron las subvenciones universales para fertilizantes en 2005-06, y para 2008-09 hasta 1,5 millones de hogares deberían haber recibido cupones por valor total de 182 300 toneladas de fertilizantes subvencionados. El programa logró incrementar la producción de maíz, pero se llevó el 16 % del total del presupuesto público de Malawi para 2008-09 y, dado que los fertilizantes son distribuidos por una empresa estatal, desplazó la participación del sector privado (Wiggins y Brooks, 2010).

Existe un importante volumen de investigaciones sobre los rendimientos del gasto público en una serie de bienes públicos, pero se ha dedicado escasa atención al impacto de la composición del total del gasto público y a su desglose en bienes públicos y privados. Aunque la distinción entre bienes públicos y privados no siempre está estrictamente definida, la asignación de fondos públicos a subvenciones para bienes tales como los insumos agrícolas

que benefician sobre todo a personas privadas puede consumir fondos que de otra manera podrían emplearse en bienes públicos y otros gastos que benefician a la sociedad. La asignación de recursos públicos a las subvenciones podría pues tener consecuencias significativas tanto en lo que respecta a eficiencia económica como a equidad social.

López y Galinato (2006) analizaron datos sobre las implicaciones en materia de eficiencia y equidad de la estructura del gasto rural de 15 países de América Latina y el Caribe para el período 1985-2001. Clasificaron el gasto público en bienes públicos o subvenciones. La proporción del gasto rural destinado a las subvenciones en este período oscilaba de menos del 10 % a casi el 90 % (Cuadro 13)²⁵.

López y Galinato (2006) constataron que el total general de gasto público en las zonas rurales tenía efectos positivos y sumamente importantes en el PIB agrícola per cápita, pero que la composición del gasto público en cuanto a subvenciones era mucho más importante. El aumento de la proporción de las subvenciones al tiempo que se mantenía el total de gastos constante redujo de forma significativa el PIB agrícola per cápita. Según sus estimaciones, solo con reasignar el 10 % del gasto público rural de las subvenciones a los bienes públicos se conseguiría un aumento per cápita de los ingresos agrícolas del 5 %. El aumento del gasto público total en agricultura tendría también efectos positivos en el crecimiento, pero menores que los derivados de la reasignación dentro de un presupuesto total determinado. El mensaje fundamental en materia de políticas que se desprende de este análisis es que los gobiernos pueden aumentar el PIB agrícola simplemente trasladando el gasto agrícola de las subvenciones a los bienes públicos.

En otro análisis realizado por Allcott, Lederman y López (2006), basado en parte en el mismo conjunto de datos, se examinaron los factores determinantes del nivel y la composición del gasto público rural y del crecimiento agrícola. Se observó que las desigualdades históricas de riqueza eran

²⁵ Cabe señalar que estos resultados no son comparables con los indicados en el Recuadro 5, pues derivan de fuentes diferentes y utilizan definiciones distintas de los bienes públicos.

CUADRO 13

Proporción de subvenciones y bienes públicos en el gasto público rural en América Latina y el Caribe, por países

PAÍS	SUBVENCIONES COMO PROPORCIÓN DEL GASTO RURAL	BIENES PÚBLICOS COMO PROPORCIÓN DEL GASTO RURAL
(Porcentaje)		
Argentina	59	41
Brasil	87	13
Costa Rica	48	52
Ecuador	69	31
Guatemala	27	73
Honduras	9	91
Jamaica	58	42
México	66	34
Nicaragua	37	63
Panamá	51	49
Paraguay	32	68
Perú	64	37
República Dominicana	80	21
Uruguay	19	82
Venezuela	54	46

Nota: Las proporciones son los promedios anuales entre 1985 y 2001.

Fuente: López y Galinato, 2006.

un factor determinante fundamental, junto con otros factores políticos e institucionales como la responsabilidad gubernamental, la participación de la sociedad civil, la transparencia y el fraccionamiento etno-lingüístico. De hecho, a mayor nivel de desigualdad aumentaba tanto la asignación gubernamental total a zonas rurales como la proporción de subvenciones en el gasto agrícola total. No obstante, los autores destacaron la necesidad de recopilar y analizar más datos para determinar si esta misma conclusión se mantenía fuera de la región.

La economía política de la inversión pública en agricultura²⁶

Si los rendimientos de la inversión pública son tan elevados, ¿por qué los gobiernos no invierten más? Y si los rendimientos de la inversión pública son más altos que los rendimientos de las subvenciones, ¿por qué

los gobiernos mantienen las subvenciones? En el análisis de Allcott, Lederman y López (2006) que se acaba de señalar, se apuntaba al papel de la distribución de la riqueza, junto con otros factores políticos e institucionales, como factores determinantes de la estructura del gasto público rural. La cuestión de cómo se determinan realmente las políticas de gasto público relativas a la agricultura es importante para entender cómo mejorar las inversiones públicas.

Una diferencia fundamental entre las decisiones de inversión privadas y públicas es que, mientras las primeras están motivadas por la previsión de obtener beneficios privados, las segundas deberían estar motivadas, en principio, por los beneficios que lograrán para la sociedad. En realidad, y por diversas razones, las motivaciones de los responsables de la toma de decisiones podrían no coincidir con los beneficios sociales generales que se prevé obtener de la inversión. Las pautas de inversión y de gasto público pueden verse afectadas por factores como las presiones de grupos de interés, la corrupción, e incluso las características de la propias inversiones

²⁶ Esta sección se basa en un documento informativo elaborado por personal del IFPRI. Ver Mogues (2012).

agrícolas. Por ejemplo, algunas inversiones agrícolas pueden requerir períodos de tiempo muy prolongados antes de generar beneficios y sus efectos ser difíciles de precisar, de manera que la labor de los políticos —que quieren mantenerse en su cargo— podría no ser adecuadamente reconocida. Estos factores, junto con la gobernanza en general, pueden tener una importante repercusión en la forma de utilizar los fondos públicos destinados a la inversión y el gasto agrícola.

Es posible que la inversión pública no siempre produzca los resultados previstos debido a costos excesivos, tasas de rendimiento bajas del activo derivado de la inversión, o uso indebido del activo, una vez creado. Son muchos los factores que pueden reducir la eficacia de la inversión pública: el soborno, que aumenta el costo de la inversión; la ineficacia de los gobiernos en el control de gastos; la financiación por la ayuda al desarrollo puede llevar a la elección de proyectos más caros; decisiones motivadas por el clientelismo o por consideraciones políticas (Pritchett, 1996). Una forma de uso indebido de un activo creado mediante la inversión pública podría ser la falta de financiación para gastos de funcionamiento y mantenimiento de ese activo. La eficacia de la inversión pública, medida como diferencia entre el gasto público y el valor de los activos generados, está estrechamente relacionada con los indicadores de buena gobernanza y políticas apropiadas (Pritchett, 1996).

Grupos de interés y acción colectiva

Los grupos de interés pueden influir de forma considerable en el gasto público y en las decisiones de inversión en agricultura. Existe un nutrido acervo de pruebas que apuntan a la forma en que las políticas agrícolas en los países en desarrollo han tendido a favorecer a un pequeño número de grandes agricultores (ver una breve visión de conjunto en Birner y Resnick, 2010). Históricamente, en los países en desarrollo las inversiones públicas, las políticas de precios y otras medidas han beneficiado a la población urbana en detrimento de las poblaciones de las zonas rurales y las familias agrícolas (Lipton, 1977). Estos fenómenos se han explicado mediante las características de los grupos de interés, que influyen en su capacidad para exigir políticas públicas, entre

otras inversiones, subvenciones y demás intervenciones públicas, que les favorezcan (Becker, 1983).

La eficacia con que los diferentes grupos de interés pueden influir en los políticos a través de la acción colectiva depende de varios factores (Olson, 1965), algunos de los cuales suelen colocar a los agricultores en situación de desventaja frente a la población urbana. La dispersión geográfica de los agricultores y su menor acceso a infraestructuras de transporte y comunicaciones hacen que la coordinación y el seguimiento mutuo de las medidas resulte más difícil que en el caso de la población urbana (Olson, 1985). También el hecho de que en muchos países en desarrollo su número sea mucho mayor, sitúa a los agricultores en desventaja frente a las personas de las zonas urbanas. De hecho, independientemente del grado de concentración geográfica y de acceso a infraestructuras de transporte y comunicaciones, la coordinación entre grupos grandes es más difícil que entre grupos más pequeños (Olson, 1965).

La influencia de un determinado grupo también depende en gran medida de su situación económica, hecho que, junto con la mayor facilidad de coordinación entre grupos pequeños, explica por qué un reducido número de grandes agricultores puede influir en las pautas de gasto público si hay una elevada concentración de riqueza y tierras (ver el análisis de Allcott, Lederman y López [2006] anteriormente citado). Esto subraya la importancia de aumentar el capital social de los agricultores más pequeños mediante asociaciones de productores.

Otro fenómeno significativo en los procesos de políticas en que participan grupos de interés es la tendencia de los responsables de la formulación de políticas de dejar las cosas como están. En muchas ocasiones, políticas que han agotado su utilidad no se revocan. Un ejemplo son las subvenciones a los insumos agrícolas, que raras veces se eliminan incluso después de haber quedado obsoletas o no haber cumplido sus objetivos iniciales de equidad o mejora de la eficacia. Quienes se benefician del statu quo suelen ser aquellos con la autoridad necesaria para haber conseguido que se promulgara la política en un principio (Fernández y Rodrik, 1991) y que incluso podrían ver aumentado su poder de presión

una vez instituida la política (Coate y Morris, 1999).

Atribución y plazos en la obtención de beneficios

Para una persona encargada de la formulación de políticas y de la toma de decisiones sobre gasto público, el reconocimiento por parte de los beneficiarios será probablemente una importante motivación. La facilidad con que los ciudadanos puedan atribuir el mérito o la responsabilidad por subvenciones o inversiones específicas y sus resultados a una persona concreta puede, por tanto, influir de manera notable en las prioridades del gasto público.

Los proyectos de infraestructuras visibles, como puede ser una escuela, o las transferencias directas son más fáciles de identificar y atribuir a decisiones concretas adoptadas por políticos y funcionarios que, por ejemplo, la mejora de la calidad de los servicios de extensión o la inversión en investigación y desarrollo. El reciente auge en los programas de subvenciones para insumos a gran escala puede explicarse, en parte, por la facilidad con que es posible identificar sus efectos y atribuirlos a los funcionarios públicos responsables.

El prolongado plazo que debe transcurrir antes de que muchas inversiones públicas generen rendimientos dificulta su atribución. Cuanto más largo sea este plazo, más difícil será la atribución y menos incentivos tendrán los funcionarios para llevar a cabo la inversión. Esto afecta especialmente a la inversión en I+D, que suele tener un alto rendimiento pero también un prolongado intervalo de tiempo entre la ejecución del gasto y la obtención de beneficios. Tal vez sea esta una de las causas subyacentes de la aparente y sistemática falta de inversión en I+D analizada con anterioridad.

La dificultad en la atribución depende también de la calidad y el volumen de información disponible, así como del nivel de educación de los beneficiarios del gasto público. Los ciudadanos con mayor nivel de educación y mejor acceso a la información, con la ayuda quizás de organizaciones de la sociedad civil, están más capacitados para realizar atribuciones correctas. Mejorar los niveles de educación y los flujos de

información es pues importante para establecer mejor las prioridades de inversión y gasto público.

Corrupción y búsqueda de rentas

La corrupción y los comportamientos de búsqueda de rentas pueden conducir a modelos de gasto e inversión poco óptimos desde una perspectiva social. Los grandes proyectos de infraestructuras se prestan fácilmente a un comportamiento de búsqueda de rentas por parte de los funcionarios públicos. Los datos derivados del análisis por países indican que en los países de bajos ingresos la incidencia de corrupción aumenta a medida que crece la proporción de gastos en grandes proyectos, y disminuye con la cuota de gasto social (de la Croix y Delavallade, 2009).

En países con altos índices de corrupción, este fenómeno puede introducir un sesgo a favor de grandes proyectos de capital frente a otras modalidades de inversión o gasto público. Además, es probable también que la corrupción generalizada que genera el sesgo a favor de grandes proyectos haga que esas inversiones resulten menos productivas que en países con mejor gobernanza. Las inversiones en I+D agrícola son relativamente menos propensas a prácticas corruptas y de búsqueda de rentas, aunque sí se han registrado algunos casos, como por ejemplo el desvío de dinero procedente de tasas impuestas a los agricultores y destinadas a financiar institutos públicos de investigación agrícola por parte de juntas de productos básicos (Omuru y Kingwell, 2006).

Gobernanza e inversión agrícola

El contexto de gobernanza —del que la corrupción es solo un aspecto— se considera cada vez más un factor determinante de las asignaciones del gasto público, incluidas las destinadas a inversión en agricultura. Los datos que demuestran este vínculo causal respaldan la firme correlación observada entre los indicadores de buena gobernanza y la acumulación de activos productivos en la explotación agrícola que se presentan en la Figura 16 del Capítulo 3.

Deacon (2003) constató sólidas pruebas empíricas de que los sistemas de gobernanza influyen en el suministro de bienes

públicos²⁷. Constató que las dictaduras suministraban sistemáticamente un déficit de bienes públicos en comparación con los gobiernos democráticos e incluyentes. Observó asimismo que los niveles de ingreso afectaban de forma positiva al suministro de bienes públicos, pero que la dinámica del suministro reaccionaba más marcadamente al crecimiento de los ingresos en las democracias que en las dictaduras. Además, y a nivel de las administraciones locales, los datos demuestran que la proporción de la inversión pública en el total del gasto público de las aldeas es mayor cuando hay un dirigente local electo y no nombrado (Zhang *et al.*, 2004).

La eficacia del gasto público en salud y educación para lograr los resultados deseados depende también de la calidad de la gobernanza, pues ese gasto tiene menos eficacia en países con niveles altos de corrupción y una burocracia ineficiente que en países con mejor gobernanza (Rajkumar y Swaroop, 2008). Los datos recopilados sobre hogares en Uganda indican que hay un nivel umbral de seguridad por debajo del cual las inversiones públicas en infraestructuras y educación tienen escasa repercusión en el crecimiento (Zhang, 2004).

Los datos empíricos apuntan a que existe una relación entre diferentes aspectos de la gobernanza y el suministro de bienes públicos por parte del gobierno. Por ello cabe preguntarse lo siguiente: ¿qué significa esto para la agricultura, y qué aspectos de la gobernanza revisten mayor importancia para la inversión agrícola y el suministro de bienes públicos? Resnick y Birner (2006), en un análisis general de los datos empíricos sobre las relaciones entre la buena gobernanza y el crecimiento pro-pobre, hablan de la “ambigüedad de definición” de la gobernanza y la multiplicidad de indicadores implicados en gran parte de este debate y del análisis empírico. Señalan la necesidad de entender mejor “qué aspectos de la gobernanza contribuyen al crecimiento y cuáles determinan si las personas pobres serán capaces de participar en el proceso de

crecimiento” (Resnick y Birner, 2006, pág. 38). Algo que sería igualmente pertinente para el tema específico de la gobernanza y la inversión agrícola.

Planificar la inversión pública en agricultura

Garantizar una inversión pública más eficaz en y para la agricultura constituye un reto importante. Conlleva mejorar el proceso de formulación de políticas que afectan a la inversión y fortalecer los procesos presupuestarios y de planificación de la inversión pública. El reto es aún más difícil en los países de ingresos bajos y medio-bajos, donde la agricultura, y en especial los pequeños productores, desempeñan generalmente una función esencial en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, y donde los recursos para la inversión son más limitados.

Cada vez se presta más atención a la necesidad de mejorar los procesos presupuestarios (ver por ejemplo Banco Mundial, 2011e). Sin embargo, es necesario analizar también las políticas que afectan a las inversiones privadas y la inversión pública en y para la agricultura de una forma integrada. Con las políticas adecuadas se pueden mejorar los rendimientos de las inversiones tanto públicas como privadas. Asimismo, una inversión pública acertada puede aumentar los rendimientos de la inversión privada y mejorar los incentivos para la inversión, pero la existencia de un marco de políticas inadecuado puede reducir sus efectos de forma significativa y provocar una pérdida considerable de recursos públicos. Actualmente, muchos países están adoptando medidas concretas para orientar y mejorar las inversiones en agricultura mediante la elaboración de planes nacionales de inversión (Recuadros 23 y 24).

Principales mensajes

- Las inversiones públicas en la agricultura apoyan firmemente el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza, pero el tipo de gasto importa. Las inversiones en I+D agrícola, infraestructuras rurales

²⁷ Los bienes públicos analizados fueron el acceso al agua potable y el saneamiento, la densidad de carreteras, la matriculación escolar, y los niveles de plomo en la gasolina como indicador de protección ambiental.

RECUADRO 23

El Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP)

La Declaración de Maputo sobre la Agricultura y la Seguridad Alimentaria en África, adoptada en 2003, representa un reconocimiento formal por parte de los países africanos de que el sector es fundamental para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y que debe contar con mayores recursos. En la declaración, los países signatarios acordaron una serie de principios para promover el desarrollo agrícola y adoptaron un compromiso claro de objetivos específicos, en particular la asignación de un mínimo del 10 % de sus presupuestos nacionales a la agricultura y la consecución de un crecimiento agrícola anual del 6 %.

Los principios se llevan a la práctica mediante el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), que proporciona un marco normativo común para el desarrollo agrícola en el continente. El proceso lleva consigo la celebración de mesas redondas de país en las que participan las partes interesadas, la realización de análisis en base a datos, el desarrollo de programas de inversión, y evaluaciones y aprendizaje extraído de prácticas y procesos. Las consultas y las evaluaciones ayudan a alcanzar un consenso sobre prioridades entre las partes interesadas, y culminan en la firma de un "Pacto" en el que se esboza el programa nacional para el crecimiento agrícola, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional. También se especifican las responsabilidades de las distintas partes y se indican mecanismos para la aplicación, incluida la coordinación y supervisión y la movilización de fondos.

Posteriormente se formula el plan de inversión, que se somete a un examen técnico por expertos independientes a fin de asegurar su coherencia con los principios y objetivos del CAADP, la adopción de mejores prácticas¹, la adecuación a los compromisos del pacto, así como la viabilidad operativa de los programas de

inversión. El proceso de examen técnico constituye asimismo una condición para acceder a fondos del Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria (GAFSP) (ver el Recuadro 8 en la página 37).

Por último, el gobierno convoca una reunión de trabajo de alto nivel con la participación de grupos de partes interesadas nacionales, las instituciones básicas del CAADP a nivel nacional, regional y continental, donantes y otras entidades de financiación potenciales. La finalidad es validar y aprobar el plan de inversión, confirmar que está listo para su ejecución y que se dispone de compromisos de financiación, y acordar las modalidades de ejecución.

En marzo de 2012, 27 países habían firmado pactos, todos ellos con planes de inversión ya preparados o en tramitación, y 19 países habían celebrado la reunión de trabajo.

Aunque sigue habiendo numerosas dificultades, el proceso aporta beneficios reales. En el aspecto positivo, el CAADP está ayudando a fomentar el diálogo y la armonización del proceso de formulación de políticas agrícolas a nivel internacional. En un análisis del marco del CAADP realizado en Ghana, Kenya y Uganda, se observó que ha sido efectivo a nivel mundial y continental, pero que a nivel de país el proceso seguía siendo deficiente, sobre todo en lo que se refiere a la apropiación nacional, la participación de las partes interesadas, la utilización de datos reales en la toma de decisiones, y la armonización de políticas (Zimmermann *et al.*, 2009). En algunos casos, los plazos de financiación (impuestos, por ejemplo, por el GAFSP) menoscabaron el proceso de consultas, la toma de decisiones en base a datos, la revisión por expertos etc. Los donantes tampoco han reconocido, al menos inicialmente, el valor añadido del proceso del CAADP, y en general han sido lentos en su respuesta.

En Rwanda, país en el cual parece que el CAADP ha tenido mayor influencia, el

(cont.)

RECUADRO 23 (cont.)

gobierno ya había formulado previamente, en colaboración con expertos externos, la segunda fase del Plan estratégico de transformación de la agricultura (PSTA II), enfocado a determinar los posibles rendimientos de la inversión en alimentos básicos y la normativa política correspondiente. El PSTA II se ajustó posteriormente al marco del CAADP y constituyó la base para el Plan de inversión de Rwanda. La Secretaría del CAADP brindó asistencia técnica para determinar y calcular el costo de los programas y subprogramas del PSTA II. La reunión de trabajo encabezada por el CAADP (esto es, los debates con donantes), dio lugar a ciertos cambios en las prioridades de gasto. El proceso ha culminado en un aumento del apoyo gubernamental y a importantes compromisos de donantes. Actualmente se cuenta ya con el 80 % de la financiación del PSTA II².

Dado que el PSTA II de Rwanda es una continuación y ampliación de las actividades iniciadas durante el primer PSTA de 2004, se trata del único país en el que ha pasado el tiempo suficiente como

para permitir una evaluación provisional de las experiencias con el CAADP y la planificación de las inversiones. Se han producido importantes incrementos en la utilización de tierras para alimentos básicos fundamentales como el maíz, la patata irlandesa, el arroz y el trigo —en parte con ayuda de un programa de mecanización— así como un aumento en la adopción de nuevos materiales de plantación y la utilización de fertilizantes. Se han apreciado aumentos del rendimiento para todos los cultivos.

¹ Según las directrices de los documentos base del marco, que son un aspecto fundamental del proceso del CAADP y se han elaborado bajo la dirección de las instituciones de base líder (ver NEPAD, 2010a para más detalles sobre estas bases y las instituciones líder).

² Por contra, el Plan de inversión de Togo únicamente ha conseguido en torno a un 10 % de la financiación necesaria.

Fuente: Basado en datos del Gobierno de Rwanda (2009), NEPAD (2010a), NEPAD (2010b) y NEPAD (2010c).

y educación tienen rendimientos mucho mayores que el gasto en subvenciones para insumos agrícolas tales como los fertilizantes. Aunque la distinción entre inversión en bienes públicos y subvenciones para bienes privados no siempre resulta clara, los datos de un gran número de países recopilados para un período de 50 años son claros: la inversión en bienes públicos genera mayores beneficios para el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza que las subvenciones a los insumos.

- Las inversiones en una gran variedad de bienes públicos rurales complementan las inversiones orientadas directamente al sector agropecuario; las inversiones en carreteras rurales, por ejemplo, suelen mejorar el acceso a los mercados para los productores agrícolas e impulsan la inversión privada en el sector. Los efectos relativos de otras opciones para la inversión varían según el país, lo que

sugiere que las prioridades de inversión deben determinarse a nivel local, pero los beneficios de la inversión en bienes públicos en las zonas rurales se refuerzan entre sí.

- Hay datos que parecen indicar que la inversión en zonas menos favorecidas podría reducir la pobreza de manera más eficaz que la inversión continuada en zonas de elevado potencial en las que ya se han hecho avances importantes, pero la situación varía en función del país y con el tiempo, y depende de la medida en que los efectos de las inversiones se extienden entre regiones a través de beneficios tecnológicos indirectos, el desplazamiento de la mano de obra y los multiplicadores económicos.
- A pesar del notable acervo de datos que documentan los elevados beneficios económicos y sociales de las inversiones en bienes públicos que dan apoyo a la agricultura, ya sea de forma directa o

RECUADRO 24

Plan de inversión nacional de Bangladesh

Muchos países de ingresos bajos y medios, además de los países africanos, han adoptado planes para invertir en agricultura. El Plan de inversión nacional de Bangladesh: Hoja de ruta para las inversiones en agricultura, seguridad alimentaria y nutrición, constituye un ejemplo de este proceso de planificación de las inversiones¹. Este plan de inversión nacional surgió a raíz de la política nacional de alimentación (aprobada en 2006) y su plan de acción correspondiente (2008-15), y está enfocado en tres aspectos de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso y la utilización.

El proceso de planificación de las inversiones fue liderado por el Gobierno de Bangladesh, con la participación de gran variedad de ministerios, agencias y departamentos y ayuda en aspectos técnicos, financieros y normativos de la FAO, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USAID) y el IFPRI. El proceso consistió en amplias consultas con los principales ministerios, representantes del sector privado, ONG, asociados para el desarrollo y un gran número de partes interesadas, en especial agricultores y sus organizaciones.

Un punto esencial del proceso ha sido siempre la coherencia de las prioridades, de manera que las agencias gubernamentales y los donantes puedan trabajar de manera más eficaz en la consecución de objetivos comunes en consonancia con los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005). La planificación recibió impulso de la Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y la iniciativa estadounidense Alimentar el Futuro².

En líneas generales, los objetivos del plan de inversión son los siguientes: i) planificar y aplicar las prioridades de inversión de manera coordinada; ii) aumentar la convergencia en la financiación presupuestaria y de fuentes externas; iii) movilizar recursos adicionales. Las inversiones propuestas

están relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades físicas, institucionales y humanas en el ámbito de la agricultura, la gestión de los recursos hídricos, la pesca, el ganado, la comercialización agrícola, la gestión de los productos alimentarios, las redes de protección, la nutrición y la inocuidad de los alimentos.

A nivel práctico, las necesidades de inversión son evaluadas por los distintos departamentos encargados de contribuir a la consecución de los citados objetivos de seguridad alimentaria. Una vez formulados, los proyectos se incluyen en la cartera del gobierno. El plan incorpora más de 400 proyectos en diferentes ámbitos derivados del Plan de acción de la Política nacional de alimentación (2008-15).

Un aspecto importante del proceso es el de seguimiento y la revisión del plan. Por ejemplo, tras la aprobación de la primera versión del Plan nacional de inversión en junio de 2010, se inició un proceso de revisión en diciembre en el que nuevamente se celebraron consultas generalizadas. En 2011 se finalizó una versión actualizada del Plan. Se pretende que posteriores revisiones y procesos de seguimiento redunden en un Plan nacional de inversión cada vez más perfeccionado, con una evaluación de costos más precisa y prioridades mejor ajustadas. En este sentido, el Plan nacional de inversión se considera un documento dinámico.

¹ El proceso seguido en Bangladesh es muy cercano tanto en su espíritu como en la práctica al proceso del CAADP promovido por NEPAD.

² Alimentar el Futuro es una iniciativa mundial del Gobierno de los Estados Unidos para la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre. Dirigida por USAID y apoyada en recursos y conocimientos técnicos de numerosas agencias gubernamentales de EE.UU., esta iniciativa presidencial tiene por objeto ayudar a los países a transformar sus propios sectores agrícolas para producir de manera sostenible los alimentos suficientes para alimentar a sus ciudadanos.

indirecta, las partidas presupuestarias gubernamentales no siempre reflejan esta prioridad, y el gasto real no siempre refleja las partidas presupuestarias. Esto se debe a un número de factores de la economía política, en particular la acción colectiva por parte de poderosos grupos de interés, las dificultades a la hora de atribuir responsabilidades por el éxito de inversiones de plazos prolongados y beneficios difusos (como es el caso

de muchos bienes públicos agrícolas y rurales), una gobernanza deficiente y la corrupción. El fortalecimiento de las instituciones rurales y la promoción de la transparencia en la toma de decisiones pueden mejorar el desempeño de los gobiernos y los donantes a la hora de velar por que la asignación de unos recursos públicos limitados esté orientada a lograr los resultados más beneficiosos para la sociedad.