

6. Un marco normativo para mejorar la inversión en agricultura

Nadie pone en duda la importancia de la inversión en agricultura como una de las estrategias más eficaces para luchar contra el hambre y la pobreza y para llevar a cabo la transición a la agricultura sostenible. Sin embargo, en aquellas regiones del mundo en las que el hambre y la pobreza son más graves los índices de inversión han registrado un estancamiento o una disminución en las tres últimas décadas, tanto por parte de agricultores como de gobiernos. Esas regiones afrontan el reto continuado de potenciar el crecimiento equitativo de la productividad y al tiempo mejorar drásticamente la sostenibilidad ambiental del sector.

Los agricultores son y seguirán siendo la mayor fuente de inversión en agricultura, lo que significa que deben ocupar un lugar central en cualquier estrategia de inversión. No es pues suficiente centrarse únicamente en la inversión pública, la ayuda oficial al desarrollo y la inversión extranjera directa. Cientos de millones de agricultores en todo el mundo han demostrado su voluntad de invertir en sus actividades productivas, en muchas ocasiones pese a hacerlo en condiciones adversas. Sin embargo, con demasiada frecuencia sus inversiones en agricultura se ven limitadas por un entorno normativo e institucional poco favorable. Cabe imaginar lo que podrían conseguir con un entorno propicio que les apoyase.

Se precisa un conocimiento claro de los incentivos y las barreras a que se enfrentan los agricultores en los diferentes contextos a fin de liberar su potencial para la inversión. El sector público desempeña una función esencial en la creación y el fomento de un clima de inversión propicio en el cual las inversiones privadas —principalmente de los agricultores, pero también de otros empresarios e inversores del medio rural— puedan prosperar y generar resultados socialmente beneficiosos. Gobiernos y donantes tienen una responsabilidad

fundamental en este sentido. Los factores que conforman un clima de inversión propicio son bien conocidos, pero siguen siendo difíciles de conseguir en muchas regiones. De hecho, una parte importante y cada vez mayor del gasto público para la agricultura no se dirige hacia las inversiones más beneficiosas desde el punto de vista económico y social en muchas regiones. Si tanto se sabe acerca de cómo mejorar las inversiones en agricultura, ¿por qué se están logrando tan pocos avances?

Crear un clima de inversión propicio para la inversión privada en agricultura: la importancia del contexto

En capítulos anteriores se examinaron los retos que supone la creación de un entorno que apoye la inversión privada en agricultura. Sin embargo, las prioridades y la importancia de los distintos retos varían según el país y la región, dependiendo del contexto. El nivel general de desarrollo económico y la función de la agricultura en la economía, el alcance y la severidad de la pobreza y el hambre en las zonas rurales, el grado de deterioro ambiental, la calidad de la gobernanza y el nivel de capacidad institucional deben ser tenidos en consideración. En líneas generales, los países con diferentes niveles de ingresos tendrán retos y prioridades de inversión diferentes.

Los **países de ingresos altos** suelen tener sectores agrícolas muy desarrollados y capitalizados, así como un entorno por lo general propicio y favorable para la inversión agrícola. Tienen la capacidad necesaria para reaccionar ante una demanda efectiva creciente, entre otras cosas mediante el aumento de la inversión. Sin embargo, en muchos países las políticas económicas y sectoriales tienen gran influencia en los incentivos para invertir en agricultura frente

a otros sectores, lo que en muchos casos da lugar a un sesgo pronunciado en favor de la agricultura.

Desde la perspectiva de la inversión agrícola, un reto fundamental en estos países consiste en garantizar que las políticas no inclinan los incentivos económicos a favor (o en contra) de la agricultura, así como garantizar la igualdad de condiciones para las inversiones en agricultura y en otros sectores. Para ello podría ser necesario reducir los elevados niveles de apoyo público directo y protección que recibe el sector, algo que por otra parte sería fundamental para garantizar unas pautas de asignación de recursos y de inversión en agricultura económicamente eficaces, tanto en el plano nacional como internacional. Otro reto fundamental consiste en velar por que los costos y beneficios ambientales se reflejen en los incentivos a fin de favorecer la sostenibilidad de la producción.

Los **países de ingresos medios** han alcanzado ya un cierto nivel de acumulación de capital en agricultura, más allá del que caracteriza a los países de bajos ingresos (ver más abajo). Suelen tener también un sector agrícola relativamente más diverso tanto en lo que se refiere a productos como a tipos de entidades que operan en el sector. La función de la agricultura en la mitigación de la pobreza es, en general, moderada, aunque varía de un país a otro. Las inversiones privadas en estos países proceden de una gran cantidad de fuentes (inversiones en las explotaciones agrícolas por pequeños productores, inversiones por parte de grandes empresas, IED) y se destinan a diferentes tipos de actividades, que van desde pequeñas explotaciones comerciales privadas hasta grandes empresas. Algunos grupos concretos de productores pueden estar en desventaja en cuanto a su capacidad de inversión en comparación con otros.

Además de la necesidad de garantizar la igualdad de condiciones en lo que respecta a los incentivos económicos para la inversión en agricultura frente a otros sectores y la incorporación de los costos y beneficios ambientales en los servicios agrícolas, la mejora del entorno favorable a las inversiones constituye en muchos casos un desafío importante. En estos países uno de los retos fundamentales en materia de políticas es también evitar la discriminación

entre diferentes tipos de inversores, con especial atención a la eliminación de aquellos factores que podrían limitar especialmente a los inversores más pequeños y a los que se encuentran en regiones más desfavorecidas. Esto es importante no solo por motivos de equidad y justicia, sino también para asegurar la asignación eficaz del capital de inversión. Asimismo, en muchos contextos puede ser necesario prestar apoyo especial a los agricultores para ayudarles a invertir en métodos de producción sostenible.

Los **países de ingresos bajos** están aún muy lejos de aprovechar el potencial del sector agrícola en cuanto a productividad, producción, generación de ingresos y mitigación de la pobreza. Para un gran número de agricultores, mejorar la productividad agrícola es un elemento esencial de las estrategias para salir de la pobreza, y para ello es fundamental potenciar las dotaciones de capital: tanto el capital físico y humano, como el capital natural. Por consiguiente, el aumento de los activos productivos de los pequeños productores y la mejora de su capacidad para invertir constituyen una piedra angular de las medidas de mitigación de la pobreza.

Unos incentivos para la inversión agrícola no sesgados, tanto frente a otros sectores como entre los distintos inversores en la agricultura, es un requisito de la misma importancia que para las anteriores categorías de país. La mejora del entorno propicio para la inversión en agricultura constituye una condición indispensable para promover la inversión agrícola en un gran número de países. Sin embargo, esto por sí solo no puede garantizar que se alcancen niveles adecuados de acumulación de capital. Las políticas y los programas deben orientarse a superar las barreras para la acumulación de activos productivos que afrontan los pequeños productores. Es probable también que las ayudas específicas para la inversión en métodos de producción sostenible con plazos de obtención de beneficios prolongados sean esenciales para lograr mejoras en la sostenibilidad de la producción. Las inversiones a gran escala podrían contribuir a la acumulación de capital en agricultura, pero es poco probable que supongan una solución a la pobreza y la inseguridad alimentaria para un gran número de personas y plantean además graves riesgos para poblaciones

rurales de escasos recursos si no se gestionan de manera adecuada. Deben aplicarse políticas y programas que garanticen que dichas inversiones son realmente propicias y no perjudican la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza de la población local.

Apoyar un clima de inversión propicio a través de la inversión pública

Un entorno favorable para la inversión privada precisa el apoyo de la inversión pública. Cada vez hay más voces que exigen un aumento de la inversión pública en agricultura y la intensificación del gasto en agricultura en general. Pero aumentar el gasto total en agricultura podría no ser una propuesta sencilla, por lo que es importante potenciar los efectos de los fondos públicos limitados que se destinan a la agricultura, sobre la base de una serie de principios fundamentales.

Enfocar los fondos limitados disponibles a la inversión en bienes públicos

Los datos parecen indicar que, en muchos casos, los efectos de los actuales niveles de gasto público en agricultura —por lo que se refiere tanto a la producción y productividad agrícola como a la reducción de la pobreza— pueden mejorarse si se desplaza el gasto de subvenciones en bienes privados hacia inversiones en bienes públicos. Por ejemplo, las subvenciones al crédito apenas generan beneficios para la sociedad, pero la inversión pública en el fortalecimiento de las instituciones financieras puede facilitar la prestación de mejores servicios de crédito y generar mayores rendimientos para la sociedad. Las transferencias sociales debidamente orientadas pueden generar beneficios similares a los de los bienes públicos al permitir a los pequeños productores pobres mantener y ampliar sus activos.

Invertir en investigación y desarrollo

La cantidad significativa de datos sobre el elevado rendimiento social de la inversión pública en investigación y tecnología agrícola en los países en desarrollo parece indicar, de forma inequívoca, que hay un déficit de inversión claro en este ámbito. La repercusión del gasto público en I+D sobre la producción

o la productividad agrícola es mayor que la del gasto en otras actividades relacionadas directamente con el sector, así como las inversiones clave para la agricultura tales como infraestructuras rurales, educación, electrificación, salud y telecomunicaciones. Los gastos en I+D agrícola para la mejora de la productividad también han demostrado tener efectos notables en la reducción de la pobreza.

Elegir bien las inversiones agrícolas

No todos los tipos de inversión agrícola son iguales en lo que respecta a su rendimiento. Cuando se defiende el aumento de los fondos destinados a la agricultura, es fundamental distinguir entre actividades de alto y bajo rendimiento en términos de productividad, reducción de la pobreza u otros resultados. A la hora de elegir entre distintas inversiones agrícolas, es importante tener en cuenta una serie de aspectos.

- Pese a que los datos demuestran que las inversiones en I+D tienen siempre un rendimiento elevado e inciden en la reducción de la pobreza, las pautas para otros tipos de inversiones agrícolas dependen del país y del contexto.
- La inversión pública en otros sectores puede tener importantes contribuciones positivas para el rendimiento agrícola y la mitigación de la pobreza. En este sentido, las carreteras rurales y la educación son ámbitos fundamentales.
- Se necesita una estrategia geográfica adecuada para la inversión, ya que es probable que los beneficios de los recursos públicos para el desarrollo agrícola sean muy heterogéneos en función del lugar. De manera específica, los datos presentados en este informe parecen indicar que en determinados casos podría haber un déficit de inversión en zonas menos favorecidas frente a zonas de potencial elevado.
- Los responsables de la formulación de políticas y otras partes interesadas deben ser conscientes de que los beneficios derivados de algunos tipos de inversión pública se materializan tras un largo intervalo de tiempo, de manera que un análisis a corto plazo podría ocultar los beneficios económicos de las inversiones públicas con períodos de gestación prolongados.

Mejorar las políticas y el proceso de planificación de la inversión agrícola

Se conocen bien los principios a seguir para promover las inversiones en agricultura y canalizarlas hacia actividades con beneficios económicos y sociales más elevados, pero plasmar estos principios en políticas concretas resulta más difícil. La mejora de las políticas públicas y la planificación de las inversiones en y para la agricultura conlleva una serie de elementos fundamentales.

Definir los objetivos

Una planificación eficaz de las políticas y las inversiones para la agricultura requiere una definición clara de los objetivos y una comprensión de la forma en que esas políticas y esas inversiones públicas están relacionadas con la estrategia general de desarrollo de un país. Los objetivos son específicos de cada país y deben formularse con la participación efectiva de las partes interesadas pertinentes. En términos generales, la importancia relativa de objetivos fundamentales como la ampliación de la oferta de alimentos, la mitigación de la pobreza y la garantía de la sostenibilidad ambiental sin duda será distinta según la etapa de desarrollo en que se encuentra un país.

Asegurar la coherencia entre políticas y planificación de la inversión pública

Garantizar la coherencia entre las políticas y la planificación de la inversión pública puede favorecer su impacto y mejorar la probabilidad de que se cumplan los objetivos de manera efectiva y eficaz. Ello supone velar por que las políticas y las inversiones públicas estén orientadas a los objetivos definidos y se refuercen entre sí en lugar de ser contradictorias. Si las políticas y los planes de inversión no son congruentes y coherentes entre sí, sus impactos se verán notablemente disminuidos. Ante la falta de un marco normativo adecuado, existe el riesgo de que se despilfarren fondos públicos de inversión.

Mejorar la base empírica de las políticas y la planificación y el análisis de impacto de las inversiones

Para garantizar la coherencia y eficacia de las políticas y las inversiones públicas

se necesita una base de datos sólida sobre su naturaleza y repercusión, algo que no siempre es sencillo de conseguir. Los análisis del gasto público destinado a la agricultura pueden proporcionar una visión general esencial de las pautas reales de asignación del gasto público como base para posteriores mejoras²⁸. Las encuestas de seguimiento del gasto público se centran en la ejecución del presupuesto y pueden permitir el escrutinio y la estimación del gasto desde su asignación hasta el usuario final, para evaluar así en qué medida los fondos públicos se destinan realmente a su finalidad prevista, y determinar puntos de desviación. Es importante también entender la repercusión de las políticas en los incentivos para los inversores privados²⁹. En este sentido, es necesario fomentar las capacidades de formulación de políticas a todos los niveles.

Garantizar la coordinación entre sectores, gobiernos, ministerios, organismos y socios en el desarrollo

La inversión agrícola puede contribuir a resultados que suelen considerarse responsabilidad de otros sectores y agencias (por ejemplo, la salud y la nutrición), y las inversiones llevadas a cabo por agencias que no se ocupan especialmente de la agricultura (tales como infraestructuras viarias, electrificación, educación etc.) pueden realizar importantes contribuciones al aumento del crecimiento agrícola. Este hecho señala la necesidad de abordar los obstáculos administrativos e institucionales que dificultan la coordinación entre agencias; y no solo entre ministerios en los gobiernos de países en desarrollo, sino también entre las distintas unidades de agencias donantes. Asimismo, la coordinación entre diferentes niveles de la administración que invierten en y para la agricultura reviste importancia en muchos contextos. Un primer y sencillo paso podría ser mejorar el intercambio de

²⁸ El Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) han elaborado directrices para la realización de análisis del gasto público (Banco Mundial, 2011e). El IFPRI ha realizado una serie de estudios sobre los rendimientos de diferentes tipos de gasto e inversiones públicas en diferentes países (algunos de los cuales se citan en el Capítulo 5).

²⁹ El proyecto de Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias en África (ver el Capítulo 3) es otra iniciativa que tiene por objeto mejorar el análisis de las políticas y el gasto público.

información sobre estos tipos de efectos intersectoriales de las inversiones públicas, y sobre el volumen y las características de las actividades de inversión que llevan a cabo las diferentes agencias. Un segundo paso, más difícil de aplicar, sería mejorar las asignaciones entre las agencias y dentro de cada una de ellas, para obtener beneficios mutuos y lograr múltiples objetivos de desarrollo.

Mejorar la gobernanza, la transparencia y la inclusión en las políticas y la planificación

Mejorar la gobernanza, incluida la transparencia y la inclusión, en las políticas públicas y las prioridades de inversión es fundamental para optimizar el impacto de esas políticas. Como ampliación de la coordinación entre sectores y agencias, es importante garantizar la participación de todas las partes interesadas pertinentes en la definición y ejecución de políticas y programas de inversión. La descentralización administrativa y política puede contribuir en muchas ocasiones a aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas.

Superar los obstáculos en materia de economía política

Dirigir las políticas y el gasto público hacia objetivos claros de desarrollo y reducción de la pobreza suele verse dificultado por limitaciones específicas en materia de economía política que prevalecen en diferentes países y contextos. Entre los principales problemas figuran evitar la apropiación por parte de las élites y superar la resistencia al cambio por parte de los beneficiarios de las políticas actuales. La superación de las limitaciones en materia de economía política podría ser la actuación más difícil en la mejora de las políticas relativas a la promoción de la inversión privada y mejores inversiones públicas en agricultura. Sin embargo, los avances en los campos antes citados —clarificación de objetivos y estrategias de desarrollo, coherencia de las políticas, mejoras en la base empírica para la toma de decisiones sobre políticas e inversión, mejora de la coordinación y aumento de la transparencia— pueden contribuir a generar el apoyo político necesario para el cambio.

Principales mensajes del informe

El informe *El estado mundial de la agricultura y la alimentación en 2012: Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor* proporciona los siguientes mensajes fundamentales:

- **La inversión en agricultura constituye una de las estrategias más eficaces para reducir la pobreza y el hambre y promover la sostenibilidad.** Las regiones en las que el capital agrícola por trabajador y el gasto público agrícola por trabajador se han estancado o disminuido en las tres últimas décadas son también los epicentros de la pobreza y el hambre en el mundo hoy en día. El crecimiento de la demanda de productos agropecuarios en las próximas décadas hará aumentar la presión ejercida sobre la base de recursos naturales, que en muchas regiones en desarrollo se encuentra ya gravemente dañada. Se necesitan inversiones para la conservación de los recursos naturales y la transición a una producción sostenible. Para lograr erradicar el hambre de manera sostenible será necesario aumentar significativamente las inversiones agrícolas y, lo que es más importante, deberá mejorarse la calidad de las inversiones.
- **Los agricultores son, con mucho, la mayor fuente de inversión en agricultura.** A pesar de la atención prestada recientemente a la inversión extranjera directa y a la ayuda oficial al desarrollo, y pese a los entornos poco propicios a los que se enfrentan muchos agricultores, las inversiones en las explotaciones agrícolas realizadas por los propios agricultores eclipsan esas fuentes de inversión y también superan considerablemente las inversiones de los gobiernos. La inversión en activos productivos agrícolas realizada en las explotaciones es más de tres veces superior al total de las demás fuentes de inversión.
- **Los agricultores deben ocupar un lugar central en toda estrategia dirigida a aumentar la inversión en el sector, pero estos no invertirán de forma adecuada a menos que el sector público proporcione un clima apropiado para las inversiones agrícolas.** Las condiciones básicas son

bien conocidas, pero se ignoran con demasiada frecuencia. Una gobernanza deficiente, la ausencia de un estado de derecho, altos niveles de corrupción, derechos de propiedad poco seguros, normas comerciales arbitrarias, la imposición de mayores cargas fiscales a la agricultura en comparación con otros sectores, la falta de infraestructuras y servicios públicos adecuados en las zonas rurales y el despilfarro de los escasos recursos públicos disponibles incrementan los costos y riesgos asociados con la agricultura y reducen de forma considerable los incentivos para la inversión en el sector. Los gobiernos deben invertir en la creación de las instituciones y la capacidad humana necesarias para fomentar un entorno propicio para la inversión agrícola.

- **Un clima de inversión favorable es imprescindible para la inversión en agricultura, pero no es suficiente para permitir la inversión de muchos pequeños productores ni para garantizar que las inversiones a gran escala cumplen objetivos socialmente deseables.**
 - **Tanto gobiernos como donantes tienen una responsabilidad especial de ayudar a los pequeños productores a superar barreras al ahorro y la inversión.** Los pequeños productores afrontan en muchas ocasiones limitaciones especialmente graves para la inversión en agricultura, pues al encontrarse tan al borde de los límites de la subsistencia son incapaces de ahorrar o asumir riesgos adicionales. Necesitan derechos de propiedad más seguros y mejores infraestructuras rurales y servicios públicos. Unas organizaciones de productores más fuertes, como pueden ser las cooperativas, les ayudarían a hacer frente a los riesgos y a lograr economías de escala para el acceso a los mercados. Las redes de protección social y los pagos de transferencias podrían ayudarles a acumular y mantener activos, tanto en la agricultura como en otras actividades de su elección.
 - **Los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y**

los inversores corporativos deben velar por que las inversiones a gran escala en agricultura sean beneficiosas para la sociedad y ambientalmente sostenibles. Las inversiones a gran escala, incluidas las realizadas por empresas extranjeras e inversores nacionales, pueden brindar oportunidades de empleo y transferencia de tecnología en la agricultura, pero también pueden plantear riesgos para los medios de subsistencia de las poblaciones locales, en especial en casos de indefinición de los derechos de propiedad. Debe mejorarse la gobernanza de estas inversiones mediante la promoción de modelos de transparencia, rendición de cuentas y asociación incluyente que no impliquen la transferencia de tierras y beneficien a las poblaciones locales.

- **Gobiernos y donantes deben canalizar sus limitados fondos públicos hacia el suministro de bienes públicos esenciales con un elevado rendimiento económico y social.** Las prioridades de inversión pública variarán en función del lugar y con el tiempo, pero es evidente que algunos tipos de gasto son mejores que otros. La inversión en bienes públicos, como por ejemplo investigación en agricultura para mejorar la productividad, caminos rurales y educación, aporta beneficios sistemáticamente más elevados para la sociedad que el gasto en subvenciones para fertilizantes, por ejemplo, que suelen acabar en manos de las élites rurales y se distribuyen de manera que perjudican a los proveedores de insumos privados. Estas subvenciones pueden ser políticamente populares, pero no suelen ser la mejor utilización de los fondos públicos. Si se centra la atención en los bienes públicos, en particular en la ordenación sostenible de los recursos naturales, los gobiernos pueden mejorar la repercusión del gasto público en términos de crecimiento agrícola y reducción de la pobreza. Los gobiernos deben invertir en la creación de las instituciones y la capacidad humana necesarias para fomentar un entorno propicio para la inversión agrícola.

