



RESEÑAS DE POLÍTICAS

Más y Mejor Inversión en la Agricultura

El crecimiento agrícola más rápido y la creciente respuesta a mejores incentivos de precios dependen de las inversiones que se hacen en bienes públicos básicos como infraestructura de mercado, investigación, instituciones y servicios de apoyo. En la mayoría de los países de África al sur de Sahara, esas inversiones públicas son muy bajas. En muchos otros países en todas las regiones, la ineficiencia y los subsidios disímiles desplazan las inversiones en estos bienes públicos básicos. Para que el gasto en el sector agrícola sea mayor y de mejor calidad se requieren procesos presupuestarios mejorados que estén alineados con estrategias agrícolas bien enunciadas. Para movilizar el apoyo político a favor de las reformas presupuestarias, se necesitan mayor divulgación ante el público y mayor transparencia en la asignación presupuestaria y en el análisis de impactos.

Invertir en bienes públicos básicos sí paga.

El crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza dependen críticamente de las inversiones en la infraestructura rural (sistemas de riego, caminos, transporte, electricidad y telecomunicaciones), así como de las inversiones en los mercados, las finanzas rurales y la investigación y extensión. Estos tipos de inversiones generalmente proporcionan altos niveles de retorno. Por ejemplo, en 700 estudios se reportaron tasas promedio de retorno a la inversión en la investigación y extensión agrícolas en el rango de 35 por ciento (África al sur del Sahara) a 50 por ciento (Asia). Estas tasas están muy por encima del costo del dinero accesible a los países en desarrollo. La inversión en sistemas de riego también ha tenido buenas compensaciones en Asia. En África al sur del Sahara, después de muchas fallas en la década de 1980, los retornos de los proyectos de riego ahora con frecuencia alcanzan entre 15 y 20 por ciento de los retornos comúnmente obtenidos en el resto del mundo. Las evidencias de zonas rurales de China, India y Uganda indican que los retornos más altos, tanto en crecimiento como en la reducción de la pobreza, provienen de las inversiones en investigación agrícola, caminos rurales y educación.

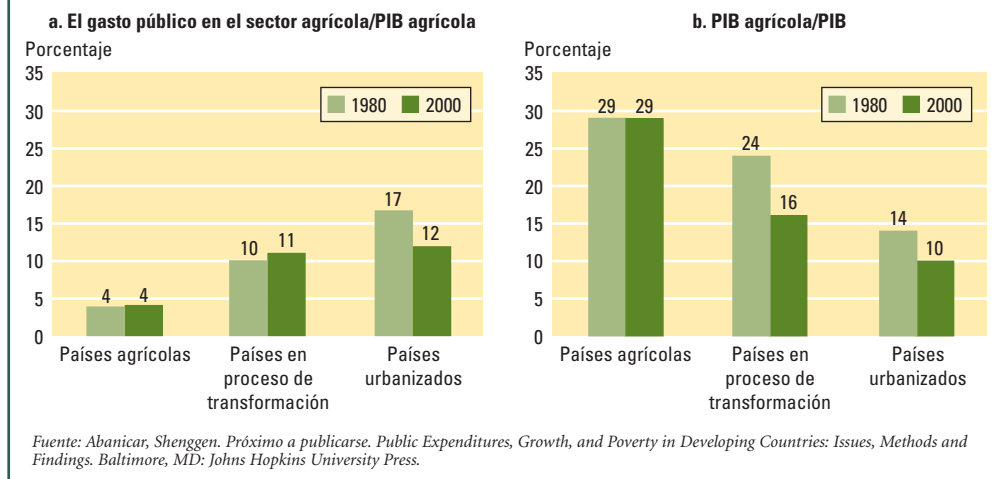
Pero en África al sur del Sahara el gasto en el sector agrícola es bajo.

El gasto público en el sector agrícola, como proporción del producto interno bruto (PIB) agrícola en países agrícolas (principalmente en África al sur del Sahara), fue significativamente menor (4 por ciento en 2004) que en los países en proceso de transformación (principalmente en Asia) durante la explosión de crecimiento agrícola en la década de 1980 (10 por ciento) (Gráfico 1a). Los niveles actuales de gasto en el sector agrícola en África al sur del Sahara son insuficientes para un crecimiento sostenido. El reciente cabildeo realizado por el Nuevo Programa Económico para el Desarrollo de África para aumentar el gasto en el sector agrícola a un 10 por ciento

de los presupuestos nacionales procura revertir esa tendencia. Niveles similares de gasto tuvieron éxito en los países que ahora están en proceso de transformación.

En los países en proceso de transformación y urbanizados de Asia y América Latina, la disminución en el financiamiento público de la agricultura refleja, en parte, la importancia decreciente de la agricultura en la economía (Gráfico 2). No obstante, se han presentado inversiones recientes en varios países, incluyendo China, India y México, impulsadas por la necesidad de luchar contra la pobreza rural generalizada y de reducir una brecha creciente entre los ingresos rurales y urbanos.

Gráfico 1. PIB agrícola y gasto público en el sector agrícola



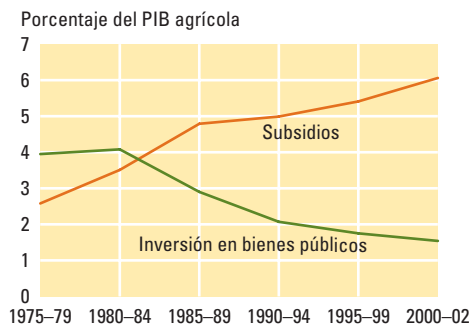
La “malinversión” es generalizada en muchos países.

La inversión insuficiente en la agricultura es agravada aún más por la *malinversión* —o sea, gastos en bienes privados, por ejemplo subsidios a insumos y transferencias, los cuales benefician a los agricultores más ricos. Por tanto, la calidad del gasto público —la eficiencia y equidad del uso de los recursos— es, a menudo, un aspecto aún más importante para tratar que el nivel mismo de ese gasto público.

Recientes revisiones de los gastos públicos indican que las asignaciones presupuestarias públicas a subsidios y transferencias son altas: 37 por ciento en Argentina, 43 por ciento en Indonesia, 75 por ciento en India y 75 por ciento en Ucrania. En Kenya, las transferencias a las organizaciones

paraestatales y los subsidios representaron, en el período 2002-2003, el 26 por ciento del gasto público total en la agricultura. En Zambia, en el período 2003-2004, el 85 por ciento del gasto no salarial fue para subsidios a agricultores —principalmente grandes agricultores— para fertilizantes y precios del maíz. El sesgo hacia los subsidios, a menudo, aumenta en la medida que aumentan los ingresos de un país. En India, por ejemplo, los subsidios agrícolas como proporción del PIB agrícola se han incrementado en forma sostenida desde 1975 hasta 2002 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Aumento en los subsidios y disminución de la inversión en bienes públicos en India (1975-2002)



Fuente: Chand, Ramesh y Parmod Kumar. 2004. "Determinants of Capital Formation and Agricultural Growth: Some New Explorations". *Economic and Political Weekly* 39(52):5611-6.

No todos los subsidios son ineficientes. Los subsidios pueden ayudar a superar fallas temporales del mercado (como parte de una estrategia más amplia), compensar costos fijos de infraestructura y reducir el riesgo (véase *Reseñas de Políticas Nuevos Enfoques* respecto a los Subsidios a Insumos).

Pero los subsidios rara vez han sido utilizados para esas finalidades. En cambio, han beneficiado principalmente a los agricultores más ricos. Dados los escasos recursos fiscales, con frecuencia, los crecientes subsidios son a expensas de inversiones de altos retornos en bienes públicos. En Zambia, donde el 37 por ciento del presupuesto agrícola se gasta en subsidios a fertilizantes, sólo el 15 por ciento del presupuesto de 2003-2004 se gastó en investigación, servicios de extensión e infraestructura rural —inversiones que han mostrado grandes compensaciones. Asimismo en India, los crecientes subsidios han desplazado a las inversiones en bienes públicos básicos, las cuales se han desplomado (Gráfico 2). Aun en aquellos países donde los subsidios inicialmente son efectivos, regularmente hay intereses creados, lo cual dificulta su remoción una vez que ya no se necesitan. Por lo tanto, los subsidios, en la forma en que generalmente se practican, llevan al uso ineficiente y no equitativo de los recursos a un elevado costo para los agricultores en cuanto a crecimiento y ingresos preconcebidos.

Mejores procesos presupuestarios pueden mejorar la asignación de gastos.

Es importante alinear los presupuestos con estrategias y políticas agrícolas para prevenir la inversión insuficiente y la malinversión. Sin embargo, estas estrategias y políticas deben estar bien fundamentadas tanto empírica como analíticamente. Vietnam es pionero en el uso de evaluaciones basadas en datos

comprobables para asegurarse de que el gasto en bienes públicos básicos para la agricultura está incluido en sus planes de gastos a mediano plazo.

La inversión es más desafiante para los países agrícolas, dado los considerables recursos financieros que se necesitan para un programa de agricultura para el desarrollo. El financiamiento de donantes puede ayudar a satisfacer esos requisitos, pero es responsabilidad de cada país aumentar la base doméstica de ingresos y mejorar la planificación y el manejo de presupuestos. Los marcos de gastos a mediano plazo que se basan en presupuestos programáticos con objetivos claros, contabilidad de costos específicos y asignación transparente alinearán los recursos financieros (incluyendo las contribuciones de los donantes) con las prioridades.

Las revisiones detalladas del gasto público en el sector agropecuario son un primer paso para proporcionar una imagen integral del uso actual de los recursos fiscales. Los análisis más minuciosos de la eficacia del gasto en los subsectores particulares también pueden suministrar información valiosa. Las organizaciones de investigación agrícola han sido especialmente activas en proporcionar estimaciones de las tasas de retorno —generalmente altas— a sus inversiones.

La economía política sí es importante.

El mejoramiento de la eficiencia del uso de los recursos requiere abordar las presiones de la economía política que determinan las asignaciones presupuestarias. Las variables institucionales, demográficas y económicas configuran juntas el tamaño y la calidad del gasto público. Los sectores económicos o los grupos de productores que controlan una parte grande de la riqueza nacional, a menudo, tienen los medios para influir en las políticas públicas a su favor. En América Latina, por ejemplo, la proporción de subsidios rurales provistos por los gobiernos es mayor en aquellos sitios donde hay más disparidad de ingresos, probablemente debido al poder político de los grandes agricultores. Si la ineficacia del gasto público es un resultado de la influencia de grupos especiales de interés, la solución quizá sea fortalecer la voz de un grupo más amplio de interesados directos, especialmente los pequeños agricultores. En Senegal, la principal organización agrícola es activa en las deliberaciones nacionales sobre política agrícola y en las decisiones que se toman sobre la asignación de gastos en la investigación agrícola. La descentralización administrativa y política que se otorga al gobierno local o a las organizaciones comunitarias para una mayor participación en las decisiones que se tomen con respecto a los gastos pueden aumentar la transparencia y la responsabilidad. De todos modos, el desafío radica en evitar la captación por la elite. Hasta el momento, son confusos los datos comprobables sobre el efecto de la descentralización en la calidad del gasto público.

El apoyo político necesario para las reformas puede generarse al aumentar la transparencia acerca de los efectos distributivos de dichas políticas, al cambiarse gradualmente hacia subsidios proyectados y al emprender y secuenciar las reformas de maneras que reduzcan la oposición. La falta de un programa formal de evaluación de gastos —junto con la falta de acceso a la información pública sobre gastos y sus beneficiarios— reduce la eficacia de cualquier mecanismo formal de responsabilidades que quizá sea provisto por veedurías y balances políticos, la prensa libre u organizaciones de la sociedad civil bien intencionadas. Las evaluaciones rigurosas, su amplia difusión y una creciente transparencia podrían reducir esta brecha de información.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese Informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El Informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia Central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.