

Crear un marco para las inversiones agrícolas

Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas (TCSP) de la FAO

Las recientes crisis alimentarias, la persistencia de la pobreza y la constatación de que muy pocos países alcanzarán la meta, marcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre para 2015, han empujado a Gobiernos de países desarrollados y de países en desarrollo a dedicar una mayor atención a las inversiones agrícolas. En la Declaración de Maputo, los países de la Unión Africana se han comprometido a asignar, como mínimo, un 10 % del gasto público a la agricultura. Por su parte, los países del G8 y del G20 también se han comprometido a aumentar la asistencia y el apoyo a fin de incrementar las inversiones agrícolas.

Este renovado interés en las inversiones agrícolas, que sucede a un período de 20 años durante el cual la proporción de gasto público y de asistencia internacional para el desarrollo que se destinaba a la agricultura se redujo considerablemente, es un cambio para bien. Sin embargo, al emprender un nuevo programa para incrementar las inversiones agrícolas, es fundamental comprender las razones por las que la pobreza, la inseguridad alimentaria y el hambre persisten a pesar de las considerables inversiones realizadas hasta la fecha para atajar estos problemas. En concreto, es importante aclarar:

- ¿Qué se entiende por *inversión* y qué impulsa las inversiones agrícolas?
- ¿Puede compensarse una falta de ahorro interno con subvenciones y créditos extranjeros?
- ¿Las inversiones públicas pueden compensar la falta de inversiones privadas de tipo empresarial y doméstico, y viceversa?
- ¿Las inversiones públicas pueden complementar y estimular las inversiones privadas?
- ¿Qué condiciones deben darse para que las inversiones internas y las inversiones internacionales del sector privado ejerzan un efecto positivo en el desarrollo agrícola, en el ámbito de las explotaciones?

Con recursos del programa regular de la FAO y apoyo de un proyecto de fondo fiduciario japonés¹, el objetivo de TCSP es ayudar a comprender estas cuestiones.

¹ GCP/GLO/267/JPN: Apoyo para el estudio de medidas políticas apropiadas a fin de aumentar la inversión en agricultura y estimular la producción de alimentos

La inversión se presenta en varias formas

Por *inversión* se entiende un cambio en el volumen de capital existente. Este cambio en el capital puede ser positivo o negativo. Huelga decir que un incremento del capital es necesario para el crecimiento y el desarrollo. El capital puede adoptar varias formas: capital financiero, capital productivo, capital fijo y capital circulante, así como capital humano, capital social y capital natural. Los distintos tipos de capital no pueden sumarse sin más para determinar el capital total disponible, porque se superponen y se complementan. Varios agentes (particulares, unidades familiares, el sector público y el privado) ejercen grados de control diferentes sobre estos distintos tipos de capital.

La inversión es solo un elemento en la relación compleja que enlaza la formación de capital, el crecimiento económico y el desarrollo agrícola con la reducción de la pobreza y del hambre. La inversión puede ser tanto el estímulo como el resultado de estrategias y políticas nacionales específicas, y se ve afectada por una gran variedad de aspectos normativos (agricultura, tenencia de la tierra, reducción de la pobreza, ordenación de recursos naturales, educación, investigación y desarrollo, infraestructura, adaptación al cambio climático y reglamentos fiscales y monetarios). No existe un único conjunto de políticas para incrementar la inversión interna e internacional en la agricultura y asegurar y que pueda asegurar una reducción del hambre y de la pobreza. Sin embargo, hay que tratar algunas características destacadas.

La importancia del ahorro para financiar las inversiones

El ahorro sigue siendo esencial para financiar las inversiones. Para un desarrollo y una reducción de la pobreza sostenibles, no hay nada mejor que aumentar el ahorro interno. Esta es la opinión expresada en el *Informe de Crecimiento: Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo global* (2008) de la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo. En este informe, que examinaba 13 países clasificados como los mejores en la materialización del crecimiento y el desarrollo, se destacó que presentaban, entre otras cosas, unos índices elevados de ahorro e inversión. Además, los datos recogidos por el Banco Mundial entre más de 32 000 empresas privadas ubicadas en 100 países desarrollados y en desarrollo, indican que más del 60 % de sus inversiones se financian con su propio ahorro. En cambio, financieran menos de un 20 % mediante préstamos bancarios. De la misma manera, la mayor parte de las inversiones agrícolas son realizadas por los propios agricultores y con sus propios ahorros.

El capital fijo y los derechos de propiedad

Dentro de una economía dada, los distintos actores (administraciones del sector público, empresas privadas, pequeños negocios –granjas incluidas–, así como unidades familiares individuales) se comportan también de distinta manera en lo referente al ahorro y la inversión. En el caso de las familias agricultoras, no se conoce bien su comportamiento en este sentido, pero es evidente que la mayor parte de su ahorro se destina a formar capital fijo, como bienes raíces y otros activos. Con capital fijo, los agricultores pueden acceder a mercados financieros y pedir prestado capital circulante para realizar más inversiones. Ninguna institución financiera concede préstamos sin una garantía. Sin embargo, como se indicó anteriormente, el capital recibido en préstamo siempre es inferior al capital fijo y a la inversión total.

Por esta razón, la formación de capital fijo impulsa el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza y del hambre. Los factores cruciales que permiten la formación de capital fijo son unos derechos de propiedad claramente definidos, que se apliquen de manera justa y equitativa a todas las personas bajo el imperio de la ley. Los derechos de propiedad no implican necesariamente derechos individuales a la tierra. Lo que es esencial es que estos derechos dejen claro quién tiene acceso a la tierra y quién la posee. Si no se abordan estas cuestiones, será difícil que fructifiquen los intentos de incrementar la inversión de las unidades familiares en capital fijo.

La formación de capital en las explotaciones es fundamental

Para que una inversión influya positivamente en la producción y la productividad, debe contribuir a la formación de capital en las explotaciones. En este sentido, las inversiones realizadas por los mismos agricultores son indispensables, ya que, con ellas, impulsan el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y del hambre.

Los agricultores financian sus inversiones, principalmente, con sus propios ahorros y su capital fijo, que se utiliza como garantía de crédito. Ciertamente, Obviamente, la formación de capital es superior en las unidades familiares agrícolas con ahorro positivo y una propiedad clara – reconocida por la ley– de su tierra. Lo mismo puede decirse de los agricultores con una explotación más extensa que la media, más activos fijos y una producción más diversificada. No obstante, en los países con unos índices de pobreza y de hambre elevados, como la India y Bangladesh, un agricultor corriente ni siquiera gana la mitad de lo necesario para cruzar el umbral de la pobreza. Para los pequeños agricultores y los agricultores marginales con explotaciones más pequeñas que la media, la situación es aún peor, tanto en lo que respecta a su capacidad de ahorrar como la de asegurar sus derechos a la tierra.

El hecho de que los agricultores que no pueden ahorrar tampoco pueden invertir no es nada nuevo. Sin embargo, en el contexto actual de este renovado interés por las inversiones, las implicaciones políticas de esta situación son pertinentes. El apoyo y las inversiones del sector público no sustituyen a las inversiones que los propios agricultores deben realizar para aumentar la producción, sino que juegan, sobre todo, un papel complementario. Apoyar a los agricultores sin ahorros para que puedan acceder a créditos suele contribuir a su endeudamiento y puede incrementar, incluso, el número de personas que sufren la pobreza y el hambre. Como se señaló anteriormente, los datos indican que, cuando se invierte en las explotaciones, la mayor parte de los recursos provienen de los ahorros de los propios agricultores. Los créditos juegan un papel relativamente pequeño en estas inversiones.

Examinar opciones de políticas para inversiones extranjeras directas

Los datos indican que las inversiones internas y las inversiones empresariales internacionales en la producción agrícola son marginales y contribuyen poco a la formación de capital en las explotaciones. Entre 1970 y 2008, del total de inversiones extranjeras directas dirigidas a Tailandia, menos del 0,5 % se destinaron a la agricultura. En China, en los años 90 del siglo pasado, la agricultura recibió solo un 1,3 % del total de las inversiones extranjeras directas. Por su parte, en Brasil estas inversiones representaron en 2008 sólo 420 millones de USD de un total de 288 000 millones de USD.

Unas amplias consultas y encuestas efectuadas por la FAO a los inversores internos y los inversores empresariales internacionales revelaron que ambos tienden a evitar las inversiones en la producción primaria por el alto grado de riesgo en la producción; las intromisiones prácticamente universales de los Gobiernos en la producción, los precios y el comercio de productos alimentarios primarios; la poca claridad de los derechos de propiedad; la falta de leyes para hacer respetar estos derechos y las dificultades que encuentran para recobrar inversiones en capital fijo cuando se producen disputas.

Por estos motivos, los inversores están dirigiendo principalmente sus inversiones a procesos postcosecha y cultivos de alto valor. TCSP, con la ayuda del proyecto de fondo fiduciario japonés mencionado anteriormente, está analizando opciones de políticas para aumentar las inversiones extranjeras directas en la agricultura.

Investigar el acaparamiento de tierras

La adquisición de tierras en países en desarrollo con tierra abundante por parte de países más prósperos, una práctica conocida como “acaparamiento de tierras”, se está convirtiendo en una nueva forma de inversión extranjera directa. Esta práctica podría llegar a repercutir en la seguridad alimentaria mundial. No se dispone todavía de suficientes datos al respecto, pero algunas proyecciones sugieren que el acaparamiento de tierras no afectaría ni a un 1 % de las tierras cultivables de los países afectados, una cifra pequeña a escala mundial. Sin embargo, esta práctica puede repercutir significativamente en el ámbito local.

Crear las condiciones para unas inversiones eficaces

En su enfoque de las inversiones, TCSP evita dirigir las contribuciones económicas y otros recursos a proyectos y programas de desarrollo específicos. Naturalmente, estas contribuciones de Gobiernos, instituciones financieras internacionales y la comunidad de donantes siguen siendo importantes para reducir la pobreza y el hambre en los países en desarrollo. Las inversiones en bienes colectivos son esenciales. Las inversiones públicas pueden complementar a las privadas de forma muy positiva. Sin embargo, TCSP es de la opinión que la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el desarrollo agrícola sostenibles pasan, sobre todo, por crear unas condiciones en las que las inversiones agrícolas, el ahorro interno y las inversiones de las explotaciones en capital fijo se fundan en un ciclo que se autoalimente. Las inversiones y ayudas extranjeras deben contribuir a reforzar este ciclo.

TCSP aspira a conseguir una mejor comprensión de la relación que existe entre la inversión interna y extranjera en la agricultura, por un lado, y, por otro lado, el desarrollo, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria sostenibles. El Servicio está trabajando en la formulación de un marco normativo que permita a los países construir un entorno propicio para aumentar el ahorro de las explotaciones y la formación de capital e incrementar la producción agrícola y la productividad. El énfasis recae en la producción de alimentos. Como parte de su trabajo, TCSP contribuye a la preparación de una base de datos de inversiones agrícolas, incluido el capital social agrícola, basada en la Web. Esta base de datos, que también contendrá información relevante acerca de las normas, las leyes y los procedimientos para inversiones extranjeras en el sector agrícola de los países en desarrollo, se enlazará con bases de datos de la FAO centradas en el gasto público y la asistencia oficial para el desarrollo agrícola.

Para más información, póngase en contacto con:

Richard China

Director de la División de Apoyo al Desarrollo de Políticas y Programas
E-Mail: Richard.china@fao.org

David Phiri

Jefe del Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas
División de Apoyo al Desarrollo de Políticas y Programas
E-Mail: david.phiri@fao.org

Saifullah Syed

Oficial superior de políticas
Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas
División de Apoyo al Desarrollo de Políticas y Programas
E-Mail: saifullah.syed@fao.org

Masahiro Miyazako

Coordinador de proyectos, Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas
División de Apoyo al Desarrollo de Políticas y Programas
E-Mail: masahiro.miyazako@fao.org

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale Delle Terme di Caracalla, 0053 Roma (Italia)