



COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

40.º período de sesiones

Roma (Italia), 7-11 de octubre de 2013

**RESUMEN DEL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE
EXPERTOS (HLPE) SOBRE INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA A
PEQUEÑA ESCALA EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**





Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Sitio web: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
Correo-e: cfs-hlpe@fao.org

Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición

Fragmento del informe¹ *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*

Resumen y recomendaciones

En octubre de 2011, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) solicitó al Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición que elaborara “*un estudio comparativo de los obstáculos a la inversión de los pequeños productores en la agricultura en diferentes contextos con opciones en materia de políticas para abordar dichos obstáculos, tomando en consideración el trabajo realizado sobre este tema por el FIDA y la FAO en el contexto del Comité de Agricultura (COAG), así como la labor de otros asociados importantes. Ello debería incluir una evaluación comparativa de las estrategias para vincular a los pequeños productores con las cadenas de valor del sector alimentario en los mercados nacionales y regionales, así como de lo que se puede aprender de las diferentes experiencias, y una evaluación de las repercusiones en los pequeños productores de las asociaciones entre el sector público y el privado, así como de las asociaciones entre las cooperativas de agricultores y el sector privado y las asociaciones entre empresas privadas*” (CSA, 2011. Informe final del 37.º período de sesiones).

Para atender esta petición es necesario definir la agricultura a pequeña escala, entender qué abarca y el alcance y finalidad de las inversiones, y enmarcar la cuestión desde una perspectiva más amplia de la agricultura a pequeña escala, que incluya su contribución a la seguridad alimentaria y sus trayectorias futuras, teniendo en cuenta las distintas situaciones regionales y nacionales.

¹ HLPE, 2013. Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, 2013. El informe completo se publicará próximamente en el sitio web www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/es.

De los 1 400 millones de personas que padecen pobreza extrema en el mundo, esto es, que viven con menos de 1,25 USD al día, se estima que el 70 % vive en zonas rurales y la mayoría depende de forma parcial o completa de la agricultura. Por este motivo, la necesidad urgente e innegable de reducir la pobreza sitúa en un primer plano la agricultura a pequeña escala.

Principales observaciones

1. ¿Qué es la agricultura a pequeña escala?

1. Existen varias definiciones distintas de la “agricultura a pequeña escala”² y cada una implica ciertas consecuencias en la medición del número de pequeños productores. Las definiciones también nos sirven de guía para entender las necesidades de inversión de los pequeños productores. Así pues, un debate sobre las definiciones no es ni trivial ni teórico, sino que tiene una incidencia real en las políticas y repercusiones en los medios de vida.
2. La agricultura a pequeña escala es practicada por familias, en las que se incluyen uno o más hogares, que utilizan únicamente o en su mayor parte mano de obra familiar y que obtienen de ese trabajo una parte considerable, pero variable, de sus ingresos, ya sea en especie o en dinero. La agricultura comprende el cultivo, la cría de animales, la actividad forestal y la pesca artesanal. Las fincas son explotadas por grupos familiares, que están encabezados en una gran proporción por mujeres. Estas desempeñan un importante papel en las actividades de producción, elaboración y comercialización.
3. La definición de “agricultura a pequeña escala” no puede ser rígida ni “aplicable a todo”. Existen muchas variaciones en cada contexto específico en el plano regional, nacional y local, así como también a lo largo del tiempo a medida que las economías se transforman. Las clasificaciones de la agricultura a pequeña escala basadas únicamente en el tamaño de la explotación podrían inducir a error. Una pequeña explotación es “pequeña” porque sus recursos son escasos y, por lo tanto, resulta difícil aprovecharla para generar un nivel de ingresos que cubra las necesidades básicas y permita lograr medios de vida sostenibles.
4. La agricultura a pequeña escala también se define en relación con dos elementos contrapuestos, y en contraste con estos, a saber, las explotaciones comerciales de mayor tamaño con mano de obra contratada, por un lado, y los trabajadores sin tierras, por otro.
5. Las actividades fuera de las explotaciones contribuyen de forma importante a proporcionar ingresos complementarios a los pequeños productores y suponen una forma de diversificar el riesgo, mejorando así su capacidad de resistencia frente a las situaciones de crisis que afectan a la agricultura. Las actividades fuera de la explotación son un elemento común de las economías rurales, tanto en países desarrollados como países en desarrollo, y brindan oportunidades de inversión en apoyo de los pequeños productores.

² Este informe aborda principalmente los sistemas de cultivo y ganadería desde la perspectiva de los pequeños agricultores. Algunos de los análisis y recomendaciones pueden aplicarse también a otros sistemas. En el próximo informe del Grupo de alto nivel de expertos sobre la función de la pesca y la acuicultura sostenibles para la seguridad alimentaria y la nutrición se tratarán temas específicos relacionados con la pesca y la acuicultura (próxima publicación, 2014).

6. La familia es a su vez una unidad social de producción y consumo, así como la fuente de mano de obra para la agricultura. El lado productivo y el lado doméstico de los pequeños agricultores están estrechamente vinculados. Estos vínculos explican algunas de las dificultades que afrontan los pequeños productores en relación con las inversiones, ya que las crisis y los riesgos pueden extenderse entre el lado productivo y el lado familiar. También explican la capacidad de resistencia de las sociedades rurales gracias a los lazos recíprocos que se apoyan en el parentesco y la proximidad social.
7. Hoy en día, los pequeños agricultores al margen de cualquier tipo de intercambio de mercado han dejado de ser importantes desde el punto de vista social o económico, pero no es raro encontrar pequeños agricultores que producen solo o principalmente para su subsistencia en todas las regiones. Dichas explotaciones dependen de la producción propia para el consumo de alimentos, como complemento a los bajos niveles de ingresos monetarios. Estos pequeños productores forman parte de la economía de mercado al proporcionar mano de obra, pero su seguridad alimentaria depende de su producción, que no siempre llega al mercado.
8. A nivel colectivo, las familias de pequeños productores integran redes sociales dentro de las cuales la asistencia mutua y la reciprocidad se traducen en inversiones colectivas, principalmente mediante intercambios de trabajos, y en sistemas solidarios. Participan también, cuando la libertad política lo permite, en organizaciones de productores rurales y asociaciones locales para el desarrollo a fin de mejorar la prestación de servicios, incluidos el acceso a los mercados y el poder de mercado, el acceso a activos productivos y la posibilidad de tener voz en los debates sobre las políticas públicas.
9. Para evaluar la magnitud y la diversidad de la agricultura a pequeña escala y orientar una formulación acertada de las políticas, se necesitan datos más extensos y precisos no solo sobre el tamaño de las tierras, sino también sobre la composición de los activos (obtenidos de inversiones anteriores), la producción y las fuentes de ingresos. En la actualidad no se dispone de estos datos a escala mundial, y a nivel nacional solo están disponibles para algunos países. El Centro Agropecuario Mundial (CAM) de la FAO estructura y organiza la forma en que deben llevarse a cabo los censos en todos los países. Sin embargo, existen tres obstáculos que deben superarse: i) no todos los países tienen los medios, el interés y la capacidad para llevar a cabo estos censos; actualmente el CAM comprende solo 84 países, ii) los datos no son siempre homogéneos y comparables; pueden variar según el interés concreto de cada país, iii) no están vinculados a las estadísticas de producción, lo que dificulta poder establecer una conexión con la producción nacional y mundial según el tipo de explotación.

2. ¿Por qué invertir en la agricultura a pequeña escala?

10. La agricultura a pequeña escala constituye la base de la seguridad alimentaria en muchos países y es una parte importante del panorama social, económico y ecológico de todos los países. Con la urbanización, la integración y la globalización de los mercados, el sector atraviesa grandes transformaciones que son de crucial interés para los países, que suelen ser contrarias a los intereses de los pequeños productores y que ni son inevitables ni una cuestión de suerte, sino una elección social. En función del contexto regional, nacional y subnacional, estas transformaciones pueden dar lugar a diversos patrones, que entrañan una proporción determinada de pequeños productores y explotaciones agrícolas de mayor tamaño, con repercusiones en la diversificación de las economías rurales.

11. La transformación estructural que se produjo en los países occidentales y en algunos países de Asia y América Latina se ha cimentado en el uso intensivo de los recursos y en la capacidad de estas economías de crear puestos de trabajo en otros sectores, o bien en la posibilidad de efectuar migraciones masivas nacionales o internacionales. La situación es bastante diferente hoy en día debido al contraste de los patrones demográficos y económicos a nivel regional que repercute en la posibilidad de que la creación de empleo en sectores no agrícolas absorba nuevas incorporaciones al mercado laboral.
12. Los pequeños productores contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición a escala mundial, al tiempo que desempeñan otras funciones conexas en sus territorios. Los datos históricos indican que la agricultura a pequeña escala, debidamente respaldada por las políticas e inversiones públicas, tiene la capacidad de contribuir de manera efectiva a la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y, de forma sustancial y significativa, al crecimiento económico, la generación de empleo, la reducción de la pobreza, la emancipación de grupos desatendidos y marginados y la reducción de las desigualdades espaciales y socioeconómicas. En un entorno político e institucional propicio, puede contribuir a la ordenación sostenible de la biodiversidad y otros recursos naturales, conservando al mismo tiempo el patrimonio cultural.
13. La agricultura a pequeña escala contribuye a la seguridad alimentaria y la nutrición a escala mundial tanto de forma directa, ya que vincula la producción y el consumo para muchos hogares rurales, como indirecta porque a) abastece los mercados locales de los productos alimentarios principales, b) lo hace de forma potencialmente flexible, y porque c) en muchos países la agricultura a pequeña escala funciona como una importante red de seguridad social.
14. La posible eficiencia de las pequeñas explotaciones agrícolas en relación con las explotaciones de mayor tamaño se ha documentado ampliamente, con especial atención a la capacidad de los pequeños productores de obtener niveles altos de producción por unidad de tierra mediante la utilización de mano de obra familiar en sistemas de producción diversificados.
15. Los problemas previstos para alimentar a la humanidad apuntan a la necesidad de prestar mayor atención al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y limitar el daño al medio ambiente. A escala mundial, debe prestarse atención a la escasez cada vez mayor de combustibles fósiles, recursos hídricos, fertilidad de los suelos y biomasa. Existen muchos ejemplos de agricultura a pequeña escala eficiente y sostenible (desde China y Viet Nam, hasta Costa Rica y Guatemala) que demuestran que puede ser una forma eficaz desde un punto de vista económico, social y ambiental de organizar la producción agrícola.
16. A pesar de las limitaciones de definir a los pequeños agricultores por el tamaño de sus explotaciones, los datos relativos a 84 países ofrecen una reveladora visión mundial: en todo el mundo, el 73 % del total de las explotaciones dispone de menos de una hectárea de tierra y el 85 % de menos de dos hectáreas. La mayoría de las explotaciones con menos de dos hectáreas se encuentran en Asia. En África, el tamaño del 80 % de las explotaciones es menor de dos hectáreas. A nivel mundial, la cifra total de pequeñas explotaciones tiende a alcanzar los 800 millones de unidades, o incluso más. Solo en China hay más de 250 millones de pequeñas explotaciones, que abarcan únicamente el 10 % de las tierras agrícolas disponibles mundialmente y producen el 20 % de todos los alimentos en el mundo. Se trata de un indicador importante de la productividad que puede alcanzarse en la agricultura a pequeña escala en relación con las explotaciones de mayor tamaño.

17. Incluso en los países desarrollados, los pequeños productores han sufrido cambios, pero sin llegar a desaparecer. Pese a haberse visto desatendidos por políticas que suelen favorecer a los agricultores en mayor escala, siguen siendo un número importante en función del contexto nacional predominante, que a menudo combina la agricultura con otras actividades de la economía rural no agrícola.

3. ¿Quién invierte en la agricultura a pequeña escala?

18. Son los propios pequeños productores quienes realizan la mayoría de las inversiones en la agricultura a pequeña escala. Se producen a través de diferentes modalidades, pero principalmente mediante inversiones de mano de obra para ampliar y mejorar la base de recursos y, en menor medida, mediante el ahorro personal y las remesas recibidas de familiares que se utilizan para la adquisición nuevos recursos adicionales. Sin embargo, estas inversiones son limitadas, ya que se da prioridad a las necesidades domésticas en caso de que la alimentación, la salud o la educación se vean amenazadas.
19. Las inversiones públicas en y para la agricultura han disminuido considerablemente desde el decenio de 1980. Hoy en día se reconoce ampliamente que la agricultura ha sido descuidada tanto a nivel nacional como internacional. Muchos bancos agrícolas, en su mayoría vinculados al Estado y financiados por este, han desaparecido y los servicios de extensión, la investigación aplicada y las inversiones en proyectos de infraestructuras han disminuido desde mediados de la década de 1980.
20. Entretanto, las empresas de mayor tamaño orientadas sobre todo a la agroexportación se han visto favorecidas, mientras que el sector de los pequeños productores, cuya producción se destina principalmente al mercado local (aunque no de forma exclusiva), se ha descuidado. Se esperaba que las grandes empresas y otras compañías del sector privado proporcionaran los servicios de mercado adecuados, así como los conocimientos técnicos necesarios para ayudar a los productores a mejorar sus calidades a fin de poder cumplir los requisitos del mercado. Esto ha sido así en algunos lugares, pero no en la mayoría, y a menudo de una manera que no ha beneficiado a los pequeños productores. En relación con el número total de pequeños productores, solo una minoría ha podido participar realmente en estos planes.
21. Se muestra un interés cada vez mayor en aprovechar de forma más eficaz las asociaciones entre los sectores público y privado a fin de mejorar la movilización y la orientación de las inversiones privadas hacia fines colectivos. Este término genérico abarca varios tipos de asociaciones entre agentes públicos y privados, utilizadas inicialmente para grandes proyectos de inversiones, investigación y tecnología, y que actualmente hacen cada vez mayor hincapié en la agricultura. Muchos gobiernos están en proceso de elaborar marcos jurídicos para las asociaciones entre los sectores público y privado, en particular en el sector agrícola. Una de las dificultades aquí radica en cómo hacer que estos beneficien a los pequeños productores y cómo involucrar a estos últimos en la elaboración de dichos marcos.

4. ¿Qué dificultades limitan las inversiones en la agricultura a pequeña escala?

22. Cuando se encuentran ante la necesidad de invertir, los pequeños productores afrontan diversas limitaciones que suelen estar relacionadas entre sí, a saber: la pobreza, elevados niveles de riesgo (personal, natural y técnico, y económico y financiero), la disminución del tamaño de las propiedades de tierra, la falta de incentivos en sus entornos económicos e institucionales, dificultades para acceder a mercados adecuados y el escaso peso de las organizaciones de pequeños productores en los debates sobre las políticas.

23. Esta diversidad de obstáculos a la inversión puede organizarse con respecto a tres dimensiones relacionadas con i) los activos, ii) los mercados y iii) las instituciones. Estas dimensiones no solo presentan una base para entender la variedad de obstáculos a la inversión, sino que también pueden dar pistas para superarlos.
- a) La primera dimensión se refiere a activos naturales y productivos, como son por ejemplo los activos físicos, financieros, sociales y humanos. Las decisiones de inversión deben abordar la totalidad de la base de activos de las pequeñas propiedades. Entre los activos, la dotación de recursos naturales de la explotación agrícola es un factor fundamental, y cabe señalar que aun cuando esté limitada en tamaño, puede mejorarse mediante inversiones. El acceso limitado a las tierras y otros activos naturales, en especial el agua, es uno de los obstáculos más vinculantes para la inversión en la agricultura a pequeña escala, especialmente para las mujeres. Una distribución sumamente asimétrica del acceso a las tierras y el agua obstaculiza de forma crítica las posibilidades productivas de los pequeños agricultores.
 - b) La segunda dimensión se centra en los mercados y los agentes comerciales. Unas condiciones desfavorables, como pueden ser la volatilidad de los precios, la falta de acceso a mercados adecuados, incluidos los mercados financieros, la falta de capacidad negociadora colectiva y los elevados costos de las transacciones, desalientan las inversiones o incluso hacen que resulten imposibles.
 - c) La tercera dimensión aborda las instituciones y la formulación de las políticas. Es fundamental una elaboración acertada de las políticas, así como entornos institucionales innovadores y propicios. Las organizaciones y la acción colectiva de los pequeños productores son fundamentales, pero existen muchos impedimentos para su participación efectiva, como por ejemplo, en muchos casos, la falta de reconocimiento de sus derechos básicos.

5. ¿Qué estrategias han demostrado funcionar a fin de superar estas limitaciones y mejorar la inversión en la agricultura a pequeña escala?

24. Para aprovechar todo el potencial de la agricultura a pequeña escala, es necesario reducir o eliminar los obstáculos que limitan su capacidad de inversión. El primer objetivo es apoyar la realización de inversiones por parte de los propios productores a pequeña escala, pero su capacidad para ello depende de otras inversiones afines en acción colectiva, iniciativas privadas y bienes públicos.
25. Para incrementar su eficacia, las políticas deben estar integradas, es decir, deben respaldarse entre sí, y no entorpecerse. Por ejemplo, las inversiones en actividades adecuadas de investigación y extensión no supondrán necesariamente una mejora, a no ser que se realicen también inversiones en el acceso y creación de nuevos mercados apropiados. De igual forma, las inversiones en infraestructuras funcionan mejor si apoyan los modelos de producción y los mercados que son adecuados para los pequeños productores y, además, estas inversiones no alcanzarán su objetivo a menos que se realicen también inversiones para garantizar los derechos de tenencia.
26. Habrá que diseñar una gobernanza para la agricultura y el desarrollo rural que respalde los papeles multifuncionales de la agricultura a pequeña escala en el desarrollo. Los tradicionales ministerios de agricultura no suelen ser suficientes para cumplir esta función. La experiencia demuestra que la eficacia de las políticas sectoriales o ministeriales específicas se ve mutuamente mejorada por la coordinación de dichas políticas. Ello requiere, en muchos casos, mecanismos de coordinación y gobernanza específicos a nivel nacional entre los diferentes ministerios, la administración pública y los interesados pertinentes.

27. La agricultura a pequeña escala, en particular, y la agricultura, en su conjunto, suelen sufrir importantes transformaciones que a veces resultan positivas, pero que en ocasiones son desfavorables para los pequeños productores y su seguridad alimentaria. Estas transformaciones no son inevitables, sino que son el resultado de elecciones políticas explícitas o implícitas, que suelen tener una relevancia nacional decisiva. En el marco de estas decisiones políticas, según las peculiaridades de cada país, es primordial reconocer y apoyar la importante función social, económica y ecológica de la agricultura a pequeña escala. Las decisiones y políticas apropiadas se derivan de procesos políticos que han sido determinados con transparencia y en los que han participado las organizaciones de pequeños productores.
28. Las acciones coordinadas dirigidas a aumentar las inversiones de los pequeños productores y su capacidad para invertir pueden describirse en tres líneas de actuación: la mejora de los activos, la mejora de los mercados y la mejora de las instituciones para los pequeños productores. Estas acciones no se limitan a la agricultura, sino que pueden estar relacionadas con actividades no agrícolas.
- a) *Aumentar el acceso de los pequeños productores a los activos naturales y productivos.* El aumento del acceso a las tierras, la seguridad de la tenencia y el derecho a utilizar recursos de propiedad común son fundamentales para los medios de subsistencia de muchas comunidades de pequeños productores. Con un acceso seguro a los recursos, e incentivos y ámbitos institucionales adecuados que permitan aumentar la productividad de la mano de obra de las pequeñas familias, las familias de pequeños productores pueden obtener un nivel de ingresos que les permita aumentar las inversiones. Ello significa que la inversión en agricultura a pequeña escala para mejorar la eficiencia y los resultados de los pequeños productores puede hacerse incluso sin tener que aumentar el tamaño de las explotaciones.
- b) *Mejorar el acceso de los pequeños productores a los mercados.* La agricultura a pequeña escala debe mejorar sus vínculos con los mercados mediante la reducción del costo de las transacciones, la mejora de las infraestructuras e inversiones públicas fundamentales. Otra cuestión es cómo invertir y con qué partes interesadas aumentar y mantener más valor añadido a nivel de la explotación y territorial. Para crear unas condiciones favorables, podría ser necesario abrir nuevos mercados (como “cortocircuitos” que reducen la distancia entre consumidores y productores, y sistemas de contratación pública) y regular los mercados actuales de forma diferente. En particular, la eficiencia del mercado interno puede mejorarse, beneficiando tanto a productores como a consumidores a través de estrategias adecuadas que combinen inversiones públicas y privadas.

Las ventajas y desventajas de la agricultura por contrato para los pequeños productores han sido objeto de controversias. La agricultura por contrato no puede ser una solución milagrosa a los problemas que afrontan los pequeños productores, ni puede aplicarse a todos los pequeños productores del mundo. Sin embargo, habida cuenta de su potencial, en este informe se sugiere estudiar las condiciones económicas e institucionales necesarias para hacer que la agricultura por contrato sea un proceso integrador, justo y transparente para los pequeños productores. Ello incluye supervisar los mecanismos de rendición de cuentas sobre las repercusiones en su seguridad alimentaria a nivel de los hogares y más allá, y sobre la distribución del valor añadido entre las partes interesadas. La mejora del acceso a planes de crédito innovadores, las inversiones colectivas en capital físico y social, así como en activos colectivos que mejoren el acceso al mercado, son importantes para aumentar la competitividad de la agricultura a pequeña escala.

- c) *Hacer que las instituciones beneficien a los pequeños productores.* El Estado desempeña un papel fundamental en la regulación de las relaciones de mercado. Es pues importante invertir en el restablecimiento, siempre que sea necesario, de la autoridad y la capacidad del Estado a través de la reconstrucción y el fortalecimiento de la capacidad del sector público de actuar con eficacia en apoyo del desarrollo de la producción a pequeña escala, incluido el logro de la rendición de cuentas de los recursos asignados. El Estado y las autoridades locales tienen también la gran responsabilidad de reconocer y hacer respetar los derechos de los pequeños productores, como por ejemplo el acceso a las tierras y el agua, y sobre todo asegurar la seguridad de la tenencia y el acceso a los recursos de propiedad común.

La mayoría de los programas de desarrollo agrícola se han destinado a mejorar la productividad a través de la intensificación impulsada por las tecnologías. Sin embargo, aunque la productividad es importante, también deben considerarse otros objetivos conexos, en particular el aumento de la capacidad de resistencia. Los sistemas de investigación y extensión son fundamentales para aumentar las inversiones en la agricultura a pequeña escala mediante la formulación y el fomento de sistemas y prácticas adecuados que se adapten a las necesidades de los pequeños productores, como por ejemplo los enfoques agroecológicos y otras prácticas sostenibles de intensificación que tienen por objeto un uso más eficaz de los insumos y el aligeramiento de las tareas monótonas y fatigosas del trabajo agrícola.

29. La inversión en bienes públicos es fundamental para reducir la pobreza en la población rural, así como para disminuir las disparidades regionales. Ello incluye una atención específica a la agricultura, a través por ejemplo de la investigación y la extensión, pero también bienes públicos básicos para la población rural como caminos y comunicaciones, electricidad, sistemas de riego, educación, salud, agua y saneamiento. La mano de obra familiar es el mejor activo de los pequeños productores. La desnutrición, la falta de agua potable segura y accesible, las enfermedades, la falta de educación, la elevada desigualdad de las relaciones de género, etc., degradan la calidad y la cantidad de la mano de obra familiar. En consecuencia, salvaguardar las necesidades básicas es un requisito indispensable. Proporcionar mejores servicios para los pequeños productores les permitiría invertir mejor, no solo en agricultura, sino también en actividades no agrícolas que pudieran suponer una fuente de ingresos monetarios y remesas para invertir en agricultura.
30. El fortalecimiento de las voces colectivas de los pequeños productores a distintos niveles sigue ocupando un lugar prioritario en los programas para mejorar las capacidades de inversión. Las propias organizaciones deben considerar la posibilidad de realizar inversiones para atender a sus miembros en una economía dirigida por los mercados. Estas necesitarán apoyo público para ser más eficaces a la hora de prestar servicios a sus miembros y manifestar sus intereses.
31. Para tener el efecto deseado, las políticas que abordan las cuestiones de la pobreza, la malnutrición y el hambre deben basarse en el respeto al derecho a la alimentación. Este derecho difiere de la seguridad alimentaria al otorgar derechos a las personas, y establecer obligaciones jurídicas a los Estados, para acceder a una alimentación adecuada y a los recursos que son necesarios para el disfrute sostenible de la seguridad alimentaria. El logro del derecho a la alimentación para los pequeños productores requiere mejorar las inversiones en su capacidad de producir y de generar ingresos.

Recomendaciones

Los pequeños agricultores son los principales inversores en su propia actividad agrícola ya que pretenden aumentar la productividad, mejorar su bienestar, incluidas la seguridad alimentaria y la nutrición, y reducir el deterioro ambiental. Sin embargo, los gobiernos y los donantes deben desempeñar un papel fundamental con miras a proporcionar las políticas y los bienes públicos necesarios que posibiliten las inversiones de los pequeños agricultores. A continuación, formulamos recomendaciones a los gobiernos, los donantes y el CSA relativas a políticas e inversiones públicas dirigidas a apoyar a las propias inversiones de los pequeños productores. Las recomendaciones se ofrecen también como aporte a las consultas en curso del CSA sobre los principios para la inversión agrícola responsable.

1. Elaborar una estrategia nacional y movilizar la voluntad política

a. Estrategias nacionales para la inversión de los pequeños productores: Los gobiernos deberían elaborar y aplicar estrategias a medio y largo plazo, acompañadas de un conjunto de políticas y presupuestos, que aumenten la capacidad del sector de los pequeños productores de cumplir sus papeles multifuncionales en el desarrollo nacional. Entre estos papeles figuran la contribución al crecimiento, el mantenimiento del empleo, la reducción de la pobreza, el fomento de la ordenación sostenible de los recursos naturales y el logro de la seguridad alimentaria. Estas estrategias nacionales para la inversión de los pequeños productores deberían basarse firmemente en procesos participativos donde intervengan, ante todo, las organizaciones de pequeños productores y todas las partes interesadas pertinentes.

b. Ciudadanía y derechos: Si no es ya así, los gobiernos deberían reconocer por ley los derechos individuales y colectivos de los pequeños productores, en particular su derecho a organizarse democráticamente, a tener voz en los debates sobre políticas y a defender sus intereses, con una representación equilibrada de ambos géneros y de todas las edades. Garantizar estos derechos es importante no solo intrínsecamente para ellos, sino también para contribuir a crear la voluntad política necesaria a fin de aplicar las estrategias nacionales para la inversión de los pequeños productores.

c. Lograr el derecho a la alimentación para los pequeños agricultores: Esta población es más vulnerable a la malnutrición y el hambre. Obtiene su acceso a la alimentación mediante el autoabastecimiento, el intercambio de productos y las compras en el mercado en función de los ingresos monetarios. Así pues, debe prestarse atención no solo a aumentar el poder adquisitivo, sino también a acceder a los activos productivos y a incrementar la productividad de las tierras y la mano de obra en la agricultura a pequeña escala mediante actividades de capacitación, tecnologías y servicios de apoyo adecuados que permitan alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional con un enfoque basado en los derechos.

2. Conseguir acceso a los activos naturales

Los gobiernos deben garantizar la seguridad en la tenencia de las tierras y recursos naturales para los pequeños agricultores, mediante la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Deben asimismo adoptar medidas pertinentes que mejoren la cooperación y la gobernanza en la ordenación de los recursos de propiedad común, en particular los recursos pastoriles al aire libre, la biodiversidad, los recursos hídricos, los recursos forestales y la pesca. Los derechos de las mujeres a la utilización de la tierra y los recursos naturales deben favorecerse y reforzarse. Los gobiernos deben mejorar el acceso a la tierra por distintos medios, como por ejemplo los procesos de reforma agraria, aprovechando las lecciones aprendidas de las experiencias de otros países.

3. Proporcionar un clima de inversión favorable

a. Acceso a los bienes públicos: Para respaldar sus esfuerzos de inversión, los pequeños agricultores necesitan un acceso adecuado a los bienes públicos tanto en aspectos de producción como de consumo del hogar, con beneficios que se refuercen mutuamente. Con respecto a la producción, se necesitan inversiones públicas, por ejemplo, en instalaciones de gestión del agua y en la conservación del suelo. Desde el punto de vista del consumo, es necesario realizar inversiones públicas en servicios de salud, educación, agua y saneamiento, y protección social. Con el aumento de la productividad del trabajo, estos bienes de consumo refuerzan los aspectos de producción de las actividades de los pequeños productores. Se necesitan servicios de apoyo específicos de género para reconocer las funciones diferenciales de los miembros de los hogares en la producción, el consumo y la reproducción de la unidad familiar con el tiempo. Lograr la igualdad de condiciones de los pequeños agricultores en el acceso a los servicios y bienes públicos es responsabilidad de los gobiernos y resulta fundamental para asegurar su bienestar y competitividad.

b. Acceso a los mercados: Los gobiernos deberían otorgar prioridad a la vinculación de los pequeños agricultores con los mercados locales, nacionales y regionales, así como con nuevos mercados que creen vínculos directos entre los productores y los consumidores, y con planes que recurran a los pequeños productores para la adquisición de alimentos destinados a los programas de alimentación en escuelas e instituciones. Crear estos vínculos con el mercado requiere asimismo inversiones en los pequeños y medianos elaboradores de alimentos, y en los comerciantes a pequeña escala a nivel minorista y mayorista. Los fracasos del mercado y la volatilidad de los precios constituyen los principales desincentivos para las inversiones de los pequeños productores. La intervención de los gobiernos es importante para reducir el costo de las transacciones en los mercados y estabilizar los precios y los ingresos de los pequeños productores. En cuanto a las oportunidades de contratación en las cadenas de valor, los gobiernos deberían esforzarse por establecer los instrumentos reglamentarios necesarios para salvar las importantes diferencias de poder económico y político que existen entre los pequeños productores y sus organizaciones, por un lado, y las otras organizaciones contratantes, por otro.

c. Acceso a los servicios financieros: Existe una necesidad urgente de mejorar el acceso de los pequeños productores a los servicios financieros que se adapten a sus necesidades. Ello supone facilitar las transacciones monetarias (tales como transferencias de dinero a través de la telefonía móvil), los depósitos de ahorro seguros (con incentivos para ahorrar), el crédito a bajo precio (como por ejemplo a través de préstamos colectivos de responsabilidad conjunta) y los seguros (como seguros contra las inclemencias del tiempo basados en índices). Se necesitan soluciones innovadoras que reduzcan los riesgos financieros, disminuyan el costo de las transacciones y faciliten las inversiones a largo plazo, por ejemplo en innovaciones tecnológicas y mejoras de la fertilidad de los suelos en el África subsahariana. Las limitaciones de liquidez deben flexibilizarse no solo en los gastos de capital de trabajo (fertilizantes, semillas), sino también en las inversiones a medio y largo plazo, con el apoyo de mecanismos de subvención equitativos.

4. Mejorar la productividad a través de la investigación y los servicios de extensión.

Existe la necesidad urgente de mejorar y financiar los sistemas nacionales de extensión e investigación dirigidos específicamente a las necesidades de los pequeños productores, con mecanismos financieros de apoyo. El objetivo principal sería aumentar la productividad y la capacidad de resistencia a través de la diversificación del sistema de producción, poniendo gran interés en el autoabastecimiento de alimentos variados de alto valor nutricional. Para combinar el aumento de la productividad y la capacidad de resistencia será necesario un elevado volumen de inversión en investigación a fin de elaborar

sistemas productivos de uso de las tierras con un mínimo riesgo ecológico, de manera que la biodiversidad pueda utilizarse de forma productiva y conservarse. La investigación y extensión agrícolas deberían apoyar la conservación in situ y ex situ de la biodiversidad agrícola en el contexto del cambio climático. Los enfoques agroecológicos y los principios ecológicos de producción pueden desempeñar un papel decisivo. Los pequeños agricultores necesitan semillas y maquinaria adecuadas para el trabajo en el campo, la elaboración de alimentos y otras transformaciones de valor añadido. Debería promoverse la colaboración internacional y el intercambio de experiencias en el desarrollo de tecnologías para los pequeños agricultores en diferentes regiones del mundo con una participación sólida, o el liderazgo, de las organizaciones de pequeños productores.

5. Invertir más allá de la explotación agrícola: la economía rural no agrícola y el desarrollo territorial

a. Diversificación de las fuentes de ingresos. Ante la necesidad de escapar de la pobreza y la malnutrición, en muchos casos los hogares de los pequeños productores necesitan acceder a fuentes complementarias de ingresos en la economía rural no agrícola. El éxito del empleo rural no agrícola consolida a su vez la economía agrícola, ya que le proporciona una liquidez y una reducción de riesgos que favorecen las inversiones en la explotación agrícola. Para ello, deben realizarse inversiones en apoyo de la economía rural no agrícola y la descentralización de la actividad económica hacia zonas rurales. En consecuencia, hay que invertir en las cualificaciones de los jóvenes para que puedan encontrar empleo, ya sea en la agricultura modernizada o en otras actividades y mercados de trabajo afines. El desarrollo territorial puede ofrecer una plataforma eficaz para coordinar las inversiones públicas y privadas en la agricultura y en la economía regional no agrícola.

b. La gobernanza para la agricultura y el desarrollo rural. Los amplios fracasos del mercado en relación con la agricultura y los pequeños productores, así como la necesidad de coordinar los programas y las inversiones públicas y privadas en una perspectiva territorial, requieren una gobernanza adecuada. La gobernanza para la agricultura y el desarrollo territorial exige ir más allá de los tradicionales ministerios de agricultura. Las diferentes soluciones deben adaptarse a los contextos políticos e institucionales de los países. Las primeras lecciones aprendidas de la aplicación del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) y el Programa mundial sobre la agricultura y la seguridad alimentaria brindan la oportunidad de reflexionar sobre las mejores prácticas en los distintos países y regiones para las inversiones destinadas a apoyar a los pequeños agricultores.

c. Información actualizada acerca del sector de los pequeños productores. Con el fin de orientar mejor las estrategias nacionales de inversión de los pequeños productores, los organismos internacionales y especialmente la FAO, en cooperación con los gobiernos de los países, deben documentar mejor la evolución de la agricultura a pequeña escala y sus contribuciones a diversos resultados. Entre estos resultados figura el cálculo de la producción alimentaria no comercializada y de la diversificación de la dieta. El Censo Agropecuario Mundial (CAM) y otras iniciativas de recopilación de datos deberían armonizarse a fin de reforzar la base empírica para la adopción de decisiones sobre inversión. La financiación internacional debería ayudar a los países a efectuar censos y encuestas afines.

Recomendaciones para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

1. Habida cuenta del papel fundamental que tiene para los pequeños agricultores el logro de la seguridad alimentaria a través de la combinación del autoabastecimiento, el intercambio de productos y las transacciones de mercado y el hecho de que una gran parte de ellos sufre de inseguridad alimentaria, el CSA podría promover la sensibilización sobre los instrumentos, programas y políticas específicos necesarios para hacer realidad el derecho a la alimentación para los pequeños productores mediante la creación de una plataforma específica de intercambio de las enseñanzas aprendidas y las mejores prácticas entre países.

2. Para apoyar las estrategias nacionales de inversión de los pequeños productores, el CSA podría solicitar al FIDA, el Banco Mundial, los organismos de financiación bilaterales y los bancos de desarrollo regionales que financien proyectos experimentales de formulación, aplicación y seguimiento de tales estrategias en un número reducido de países. Estas acciones deberían basarse en las conclusiones del presente informe. Los resultados de estas experiencias deberían comunicarse al CSA como medio para evaluar y mejorar la formulación de políticas multisectoriales sobre este complejo asunto.

3. La agricultura por contrato y las asociaciones entre los sectores público y privado pueden brindar oportunidades de mejorar la seguridad alimentaria de los pequeños productores. Para ampliar al máximo los beneficios y mejorar la equidad y los efectos en la seguridad alimentaria de estos acuerdos, es necesario que todos los países convengan marcos aplicables y supervisables en cuya elaboración participen los propios pequeños productores. El CSA podría encarar el reto de liderar procesos participativos para elaborar i) directrices sobre la agricultura por contrato y ii) directrices sobre las asociaciones entre los sectores público y privado en la agricultura a pequeña escala.