

Parte I

INVERTIR EN LA AGRICULTURA PARA CONSTRUIR UN FUTURO MEJOR



Parte I





1. Introducción

Las crisis alimentarias recientes y la cada vez mayor preocupación por el cambio climático a escala mundial han situado a la agricultura en un lugar prioritario de la agenda internacional. Gobiernos, organizaciones internacionales y grupos de la sociedad civil reunidos en las cumbres del Grupo de los Ocho (G8), el Grupo de los Veinte Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales (G20) y Río+20 celebradas en 2012 han reconocido un punto de convergencia entre el doble objetivo de erradicación de la pobreza y la consecución de una agricultura sostenible. Para alcanzar estos objetivos será necesario aumentar significativamente la inversión en agricultura y, lo que es más importante, deberá mejorarse la calidad de esa inversión.

La FAO lleva ya tiempo defendiendo la importancia de invertir en agricultura. En la primera edición de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, publicada en 1947, se determinó la necesidad de intensificar la inversión en agricultura a fin de producir alimentos para las regiones deficitarias. En la edición de 1949 se indicaron objetivos financieros relativos a los niveles de inversión necesarios para restituir la agricultura tras la II Guerra Mundial (FAO, 1947; FAO, 1949). Estos y otros muchos informes posteriores hicieron especial hincapié en el papel de los gobiernos en la planificación y orientación de las necesidades de inversión para la agricultura, y apenas prestaron atención a la función de los propios agricultores.

La crisis financiera internacional, que afecta a gobiernos y donantes de todo el mundo, hace que ahora, más que nunca,

los recursos públicos no puedan satisfacer por sí solos las necesidades de inversión en agricultura. Los gobiernos y los donantes desempeñan una función esencial en el fomento, la canalización y la regulación de las inversiones agrícolas, pero los inversores privados —fundamentalmente los propios agricultores— deben ocupar un lugar central en toda estrategia de inversión dirigida a la agricultura.

En esta edición de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* se examinan las razones económicas y sociales que justifican la inversión agrícola, se analizan las causas de la escasa inversión en agricultura y se aportan datos que demuestran la forma en que los recursos públicos pueden utilizarse con más eficacia. Este informe se centra principalmente en la acumulación de capital por parte de los agricultores y en las inversiones realizadas por los gobiernos con objeto de facilitar dicha acumulación. *Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor* puede ayudar a lograr un mundo en el que todas las personas reciban una buena alimentación y los recursos naturales se utilicen de forma sostenible.

¿Quién invierte en agricultura?

Los inversores en agricultura pueden clasificarse como públicos o privados y extranjeros o nacionales¹. La mayoría de los inversores nacionales privados son agricultores y constituyen, con mucho, la

¹ En este informe, se entiende por "agricultura" los cultivos, la ganadería, la acuicultura y la agrosilvicultura.

principal fuente de inversión en agricultura en los países de ingresos bajos y medios. Los inversores públicos nacionales, fundamentalmente los gobiernos de los países, representan la siguiente fuente de inversión en agricultura por orden de importancia, seguidos de lejos por los inversores públicos extranjeros, como por ejemplo los socios en el desarrollo, y los inversores privados extranjeros, como por ejemplo las grandes empresas. Estos inversores —públicos y privados, nacionales y extranjeros— invierten en aspectos distintos y por razones diferentes. Sus inversiones suelen ser complementarias, a veces coincidentes, y en general no son sustituibles entre sí (Figura 1). Los mejores datos disponibles, recopilados y analizados para este informe (Figura 5 en el Capítulo 2), solo permiten una comparación aproximada de las magnitudes relativas de estos flujos de inversión, pero dicha comparación pone de relieve la importancia crucial de los agricultores como principales inversores en agricultura. Esto tiene importantes repercusiones para las políticas, pues aunque la inversión pública sigue siendo fundamental, el foco

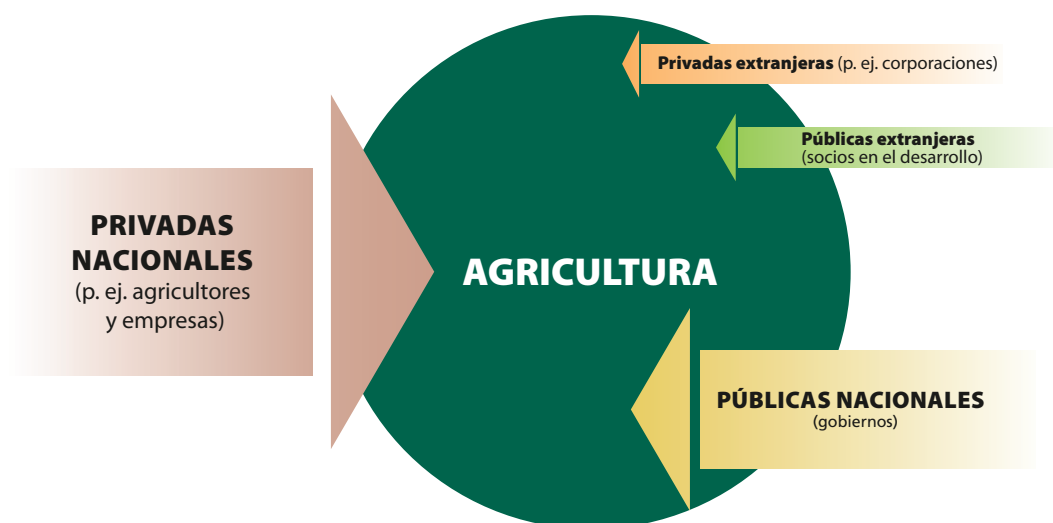
de atención de las políticas de inversión debe cambiar para facilitar el incremento y la mejora de las inversiones privadas.

¿Por qué invertir en agricultura?

Los agricultores invierten para alimentar a sus familias, aumentar y diversificar sus ingresos y hacer crecer su patrimonio. Para los agricultores, invertir en agricultura significa aportar algo ahora (como puede ser dinero, esfuerzos o tiempo) a fin de acumular bienes o capital que les permitirán mejorar la productividad y los ingresos en el futuro. Adquirir un arado, construir una acequia, aprender habilidades nuevas o cuidar árboles y animales hasta que alcanzan una edad productiva son todas ellas formas de inversión destinadas a aumentar la productividad o los ingresos del agricultor. Los agricultores y otros inversores privados invertirán en agricultura solo si los rendimientos previstos compensan el riesgo percibido y superan los beneficios que cabe esperar de otros tipos posibles de inversión.

El argumento para que gobiernos y socios en el desarrollo realicen inversiones

FIGURA 1
Fuentes de inversión en agricultura



públicas en agricultura radica en tres beneficios para la sociedad relacionados entre sí y que se derivan de la mejora de la productividad agrícola: i) el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, ii) la seguridad alimentaria y nutricional y iii) la sostenibilidad ambiental. Para gobiernos y donantes, la inversión en agricultura supone destinar unos recursos públicos escasos a actividades que aumenten la productividad del sector. La investigación agrícola y las infraestructuras de mercado figuran entre los tipos más importantes de inversión pública en agricultura.

Los antecedentes demuestran que, aunque los agricultores son los principales inversores en agricultura, si no hay buena gobernanza, incentivos adecuados y bienes públicos básicos, los agricultores no invierten en la medida suficiente². La producción agrícola suele ser estacional o cíclica por naturaleza y es vulnerable a fenómenos naturales como las sequías, las plagas y las enfermedades. Los productores se encuentran a menudo diseminados geográficamente y la mayoría de los productos agropecuarios son voluminosos y perecederos. Todos estos factores hacen que las inversiones agrícolas conlleven riesgos y dependan en gran medida de la existencia de buenas infraestructuras rurales, industrias sólidas de suministro de insumos y elaboración de productos, e instituciones de mercado y señales de precios transparentes. Una inversión pública adecuada puede reducir el riesgo y aumentar la rentabilidad de las inversiones privadas y, por consiguiente, mejorar los incentivos para que los agricultores inviertan.

Un amplio conjunto de datos procedentes de muchos lugares de todo el mundo demuestra que la inversión agrícola constituye una de las estrategias más importantes y efectivas para el **crecimiento económico y la reducción de la pobreza** en las zonas rurales, donde vive la mayor parte de la población pobre mundial. Se ha observado que el crecimiento del PIB en agricultura es al menos dos veces más eficaz en la reducción de la pobreza que el crecimiento generado por otros sectores (Banco Mundial, 2007a). El crecimiento de

la productividad en la agricultura genera demanda de otros bienes y servicios rurales y crea empleo e ingresos para las personas que los proporcionan, que suele ser población rural pobre sin tierras. Estos beneficios se van propagando desde la aldea hasta la economía en general en un proceso que se documentó por vez primera hace décadas (Hayami y Ruttan, 1970) y que hoy en día sigue siendo válido en muchas zonas rurales. Los datos presentados en el Capítulo 5 demuestran que muchos de los tipos más productivos de inversión pública destinada a la agricultura también tienen importantes beneficios en cuanto a reducción de la pobreza.

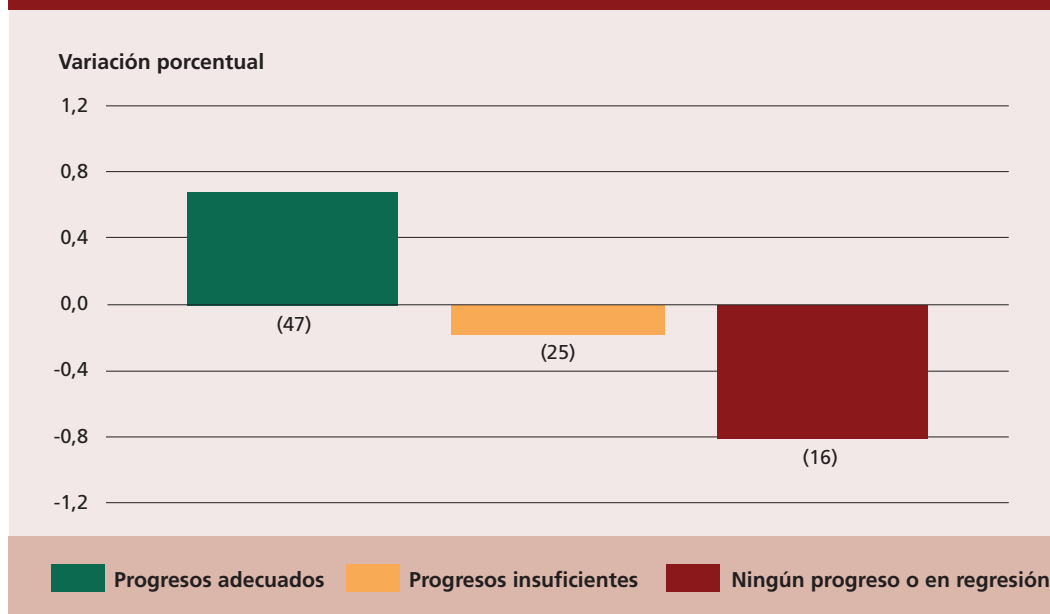
La inversión agrícola es asimismo fundamental para erradicar el hambre a través de las múltiples dimensiones de la **seguridad alimentaria y nutricional**. Las inversiones de agricultores y el sector público en la agricultura y sus sectores auxiliares pueden aumentar la disponibilidad de alimentos en el mercado y contribuir a que los precios al consumidor se mantengan bajos, lo que permite que los alimentos sean más accesibles para los consumidores rurales y urbanos (Alston *et al*, 2000). Si los precios de los alimentos básicos son más bajos, los consumidores pueden mejorar su alimentación con una mayor variedad de alimentos, tales como hortalizas, frutas, huevos y leche, y lograr así una mejor utilización de nutrientes en la dieta (Bouis, Graham y Welch, 2000). Las inversiones agrícolas también pueden reducir la vulnerabilidad del suministro de alimentos ante las crisis y promover así la estabilidad del consumo.

Las inversiones en agricultura realizadas en las explotaciones agrícolas parecen guardar una estrecha relación con la reducción del hambre (Figura 2). Los activos productivos agrícolas por trabajador, un indicador de la inversión agrícola privada nacional, han crecido a una media del 0,7 % anual desde 1992 en los 47 países que están camino de conseguir la meta de reducción del hambre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, ese crecimiento ha sido mucho más lento en los 31 países en los que los progresos realizados han sido insuficientes, y en los 16 países en los que los índices de subnutrición se han estancado

² Ver una aclaración de conceptos básicos en el Capítulo 2 y un análisis más detallado en el Capítulo 5.

FIGURA 2

Variación media anual de activos productivos agrícolas por trabajador y progresos realizados en el logro de la meta de reducción del hambre de los ODM, 1990-92 a 2007



Notas: La meta de reducción del hambre de los ODM se refiere a la meta 1C de los ODM, que es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Entre paréntesis se indica el número de países de cada categoría.

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando FAO, 2012a y FAO, FIDA y PMA, 2012.

o han empeorado, los activos productivos agrícolas por trabajador han caído.

La inversión privada en las explotaciones agrícolas resulta ciertamente importante para la erradicación del hambre, pero la inversión pública es también fundamental. El hambre afecta en mayor medida a los países en los que el gasto público agrícola por trabajador es menor, lo que indica que las inversiones tanto públicas como privadas en agricultura revisten importancia en la lucha contra el hambre (Figura 3). Sin duda, es probable que los gobiernos de los países de bajos ingresos gasten menos por trabajador agrícola precisamente porque son pobres, pero los datos demuestran que muchos gastan una parte proporcionalmente menor de sus presupuestos en agricultura de lo que correspondería por la importancia de la agricultura en sus economías (Capítulo 2).

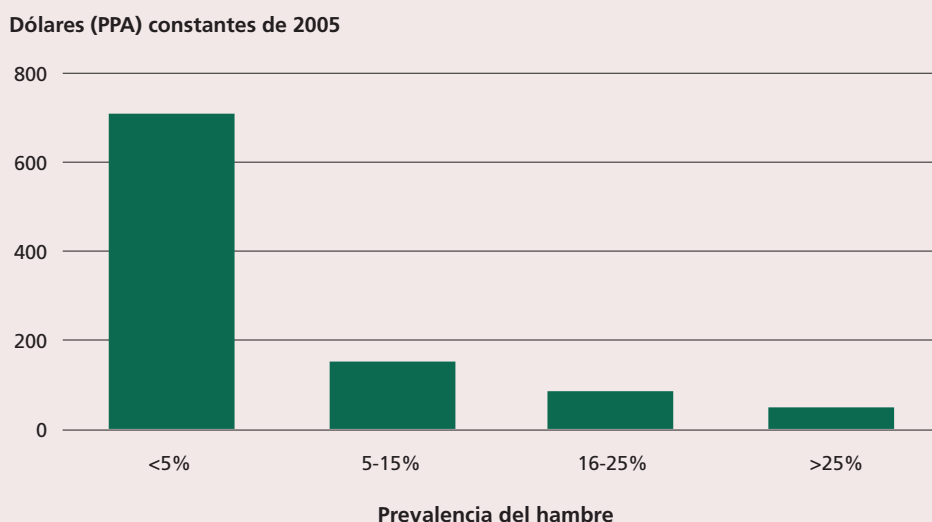
El crecimiento de la productividad en agricultura es condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la **sostenibilidad ambiental**. La agricultura mundial deberá alimentar a una población estimada de más de 9 000 millones de personas para 2050, unos 2 000 millones más que hoy en día. La mayor parte del crecimiento demográfico se

producirá en países que ya se ven afectados por el hambre y la degradación de los recursos naturales. Por tanto, los sistemas de producción de cultivos y ganado deben hacerse más intensivos a fin de satisfacer la creciente demanda, pero también será necesario utilizar menos recursos naturales y mejorar su calidad (FAO, 2011a). Cuando los ecosistemas agrícolas son más productivos, los ecosistemas naturales se pueden proteger, y si los agricultores se ven recompensados por el valor de los servicios ecosistémicos que prestan, la agricultura puede llegar a ser más productiva y más sostenible (FAO, 2007).

¿Cómo invertir en la agricultura para construir un futuro mejor?

Los agricultores de muchos países de ingresos bajos y medios no invierten lo suficiente para lograr sus propios objetivos de mayor productividad y mayores ingresos, y mucho menos los objetivos de la sociedad en cuanto a seguridad alimentaria y nutricional, reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental. Para estimular las inversiones en las explotaciones agrícolas es fundamental abordar los incen-

FIGURA 3
Gasto público en agricultura por trabajador, por prevalencia de la subnutrición



Nota: El gasto público por trabajador corresponde al promedio anual para 2005-07 y la prevalencia de la subnutrición es la estimación de la FAO para los años 2010-12.

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando IFPRI, 2010 y FAO, FIDA y PMA, 2012.

tivos y las limitaciones que influyen en las decisiones de inversión de los agricultores.

Los gobiernos y sus socios en el desarrollo tienen cuatro responsabilidades básicas en este sentido:

- crear un clima de inversión propicio para impulsar inversiones socialmente responsables por parte de agricultores y otros inversores privados;
- canalizar el gasto público hacia la provisión de bienes públicos básicos de alto rendimiento;
- superar las barreras al ahorro y las inversiones que afrontan los pequeños agricultores; y
- regular las inversiones privadas, en especial las inversiones a gran escala, para garantizar la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

La importancia relativa de estas cuatro responsabilidades y las prioridades de inversión pública en y para la agricultura variarán según el grado de desarrollo económico del sector.

Los gobiernos desempeñan un papel fundamental a la hora de contribuir a un **clima de inversión** positivo que sea propicio para las inversiones privadas en agricultura.

El clima de inversión depende del **entorno favorable** —políticas, instituciones e infraestructuras— del que son responsables los gobiernos, y de los **incentivos de mercado**, que vienen determinados en gran medida por el mercado, pero que en muchos ámbitos se ven influenciados por las políticas gubernamentales. El clima de inversión influye en la percepción de la rentabilidad y los riesgos asociados con las inversiones privadas, y por tanto puede crear incentivos para la inversión en agricultura por parte de agricultores, empresas rurales y otras entidades privadas, o desincentivar esa inversión. Los factores que dan lugar a un entorno favorable y crean incentivos de mercado para la inversión en agricultura son muy parecidos a los de un buen clima de inversión general, aunque la importancia relativa de esos factores puede ser diferente para la agricultura.

Los retos que afrontan los inversores privados y públicos en agricultura varían según el contexto. Las características regionales y de los países tienen influencia, como también la tienen los rasgos específicos de cada inversor. Sin embargo, todos los productores agrícolas, independientemente

de su tamaño o del contexto nacional, necesitan las siguientes características básicas de un entorno favorable: infraestructuras y desarrollo de recursos humanos, instituciones comerciales y de mercado, estabilidad macroeconómica y buena gobernanza. Las inversiones en agricultura dependen especialmente de factores propicios clave como la previsibilidad y transparencia de las políticas, un régimen claro de tenencia de tierras y derechos de propiedad, una política comercial transparente e infraestructuras rurales físicas (tales como transportes, riego, comunicaciones, agua y saneamiento y energía eléctrica). Otros factores propicios y de importancia para la agricultura son normas y estándares respecto de los productos, investigación y desarrollo, y servicios financieros rurales (Capítulo 3).

Muchos de los factores de un entorno favorable son **bienes públicos básicos** que no cabe esperar sean proporcionados por el sector privado. Los gobiernos tienen la responsabilidad de canalizar unos fondos públicos escasos hacia aquellas inversiones que tengan el mayor rendimiento en cuanto a productividad agrícola, reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental. Los datos presentados en este informe (Capítulo 5) demuestran que el gasto público proporciona mayores beneficios sociales cuando se concentra en la provisión de bienes públicos como investigación agrícola, infraestructuras rurales y educación, y no en subvenciones para fertilizantes, agua y crédito. En algunas situaciones esas subvenciones pueden ser adecuadas, porque generan beneficio público; y ese beneficio público difiere según el grado de desarrollo del país. Sin embargo, es evidente que determinados gastos públicos generan mayores beneficios que otros en cuanto a productividad agrícola y reducción de la pobreza.

Los gobiernos también deben velar por que se tengan en cuenta factores de **sostenibilidad ambiental y equidad social** en las decisiones en materia de inversión pública y privada en agricultura. Esto supone adoptar leyes y políticas que apoyen la inversión privada ambientalmente sostenible y protejan los derechos de las personas más vulnerables. Las políticas en ámbitos como la producción de biocombustibles, la autosuficiencia alimentaria y el comercio internacional pueden tener consecuencias

ambientales negativas no previstas, que deberían evaluarse detenidamente. Es asimismo necesario que la inversión pública esté dirigida al fomento de la producción en formas que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y beneficiosas para la sociedad (Capítulo 3).

En numerosos países, los pequeños productores, muchos de ellos mujeres, afrontan dificultades específicas a la hora de ahorrar e invertir en sus explotaciones agrícolas y podrían necesitar apoyo especial para superar esas dificultades. La vinculación de los pequeños agricultores a los mercados a través de instituciones e infraestructuras adecuadas forma parte del entorno propicio general y es una condición previa para beneficiarse de incentivos mejores. La superación de las barreras para la obtención del crédito y de la aversión al riesgo son otros de los retos importantes para los pequeños productores. Ayudar a crear organizaciones eficaces de productores puede ser una buena forma de vincular los pequeños productores a los mercados y superar algunas de las dificultades que afrontan. En muchos contextos, las transferencias sociales, incluidas las subvenciones, también pueden ser un instrumento que permita a los pequeños productores pobres invertir y aumentar sus activos (Capítulo 4).

La creciente tendencia hacia las inversiones corporativas a gran escala en agricultura presenta nuevas oportunidades y retos para la agricultura. Los gobiernos tienen la responsabilidad de administrar esas inversiones para velar por que contribuyen a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza en los países y localidades en que se llevan a cabo. Las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los inversores corporativos comparten la responsabilidad de la gobernanza de esas inversiones. En este sentido, resulta fundamental aplicar las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (FAO, 2012b) y otros principios en base a derechos (Capítulo 4).

La importancia y la magnitud de los distintos desafíos en materia de políticas anteriormente señalados dependerán de las características particulares de cada país, el grado de desarrollo y las prioridades.

Crear incentivos económicos adecuados es fundamental para todos los países —desde países de bajos ingresos hasta países de ingresos altos—, ya que tiene repercusiones en los patrones geográficos de inversión más allá de cada país. Mejorar otros elementos del clima de inversión probablemente sea más difícil en muchos países de ingresos bajos y medios. En los países de bajos ingresos y en muchos países de ingresos medio-bajos, con una incidencia mayor de la pobreza y un elevado porcentaje de pequeños agricultores, es fundamental resolver los obstáculos a la inversión de los pequeños productores y velar por que las inversiones a gran escala favorezcan la seguridad alimentaria.

Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor exige una renovación de la alianza entre gobiernos, donantes, la sociedad civil y el sector privado —en especial los agricultores— a fin de garantizar la movilización de un volumen de inversión mucho mayor para la agricultura y su canalización hacia resultados socialmente beneficiosos y ambientalmente sostenibles. Para que esto pueda llevarse a cabo es fundamental fomentar las instituciones y la capacidad humana.

Estructura del informe

En el Capítulo 2 se acota el debate mediante la aclaración de los conceptos básicos relacionados con la inversión agrícola y el análisis de los datos empíricos sobre diferentes tipos de inversión. Se examinan los datos sobre la importancia de las inversiones en agricultura realizadas en las explotaciones agrícolas, así como las inversiones realizadas

por gobiernos, donantes e inversores extranjeros privados. Se ponen de relieve las diferencias entre regiones y zonas donde la inversión puede estar por debajo de los niveles exigidos para lograr un crecimiento sostenible de la productividad. En el Capítulo 3 se aportan pruebas del papel fundamental de gobiernos y donantes en el fomento de la inversión agrícola mediante la creación de un entorno propicio y la transmisión de incentivos de precios. Por ejemplo, las políticas macroeconómicas y comerciales que gravan o apoyan al sector agropecuario pueden influir en los incentivos para la inversión de formas imprevistas. Además, para lograr una intensificación sostenible de la agricultura es necesario tener en cuenta los costos y beneficios ambientales en los incentivos ofrecidos a los productores agrícolas. En el Capítulo 4 se presta especial atención a los obstáculos a la inversión que afrontan los pequeños productores y a la forma en que gobiernos y donantes pueden ayudar a superarlos. Se analizan también las oportunidades y los retos que presentan las recientes tendencias hacia las inversiones corporativas a gran escala en la agricultura de los países en desarrollo, por parte de inversores tanto nacionales como extranjeros. En el Capítulo 5 se hace un repaso del rendimiento de los diferentes tipos de inversión pública en distintos contextos y se analiza la forma en que la reasignación del gasto público hacia bienes públicos básicos en lugar de subvenciones puede generar mayores beneficios y resultados más deseables desde una perspectiva social. En el Capítulo 6 se extraen conclusiones y se exponen las repercusiones en materia de políticas.