EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

2012

INVERTIR EN LA AGRICULTURA para construir un futuro mejor

RESUMEN

El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2012: Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor pone de manifiesto que los agricultores son los mayores inversores en agricultura en los países en desarrollo y, por consiguiente, que esos agricultores y sus decisiones de inversión deben ocupar un lugar fundamental en toda estrategia destinada a la mejora de las inversiones agrícolas. En el informe se exponen asimismo datos que demuestran la forma en que los recursos públicos pueden utilizarse con más eficacia para impulsar la inversión privada, en especial la realizada por los propios agricultores, y para canalizar los recursos públicos y privados hacia resultados más beneficiosos desde el punto de vista social. Este informe se centra principalmente en la acumulación de capital por parte de los agricultores en la agricultura, así como en las inversiones realizadas por los gobiernos con objeto de facilitar dicha acumulación.

La inversión en agricultura es fundamental para promover el crecimiento agrícola, reducir la pobreza y el hambre y favorecer la sostenibilidad ambiental. Las regiones del mundo en las que el hambre y la pobreza extrema están más extendidas hoy en día, concretamente Asia meridional y el África subsahariana, han registrado un estancamiento o una disminución de los índices de inversión por trabajador en agricultura a lo largo de tres décadas. Datos recientes señalan que hay signos de mejora. Sin embargo, erradicar el hambre en estas y otras regiones, y hacerlo de forma sostenible, requerirá un aumento significativo de las inversiones en agricultura en las explotaciones y una mejora notable tanto del nivel como de la calidad de las inversiones públicas en el sector.

2012

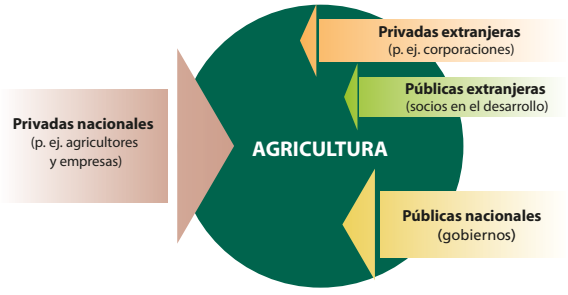
EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Los agricultores deben ser un elemento central de toda estrategia de inversión

El presente informe muestra la información más completa elaborada hasta la fecha sobre el volumen relativo de los flujos de inversión y gasto por parte de agricultores, gobiernos, donantes e inversores extranjeros privados en países de ingresos bajos y medios. Los inversores públicos y privados destinan sus recursos a cosas distintas y por motivos diferentes, por lo que no siempre resulta sencillo diferenciar entre inversión y gasto. Para explicarlo de una forma sencilla, las inversiones suponen una acumulación de activos que genera un aumento de los ingresos u otros beneficios en el futuro, mientras que los gastos comprenden también gastos corrientes y pagos de transferencia que normalmente no se consideran una inversión.

A pesar de estas limitaciones conceptuales y empíricas, la mejor información de la que se dispone indica que los agricultores de los países de ingresos bajos y medios invierten cada año cuatro veces más en capital físico (es decir, activos productivos) en sus propias explotaciones de lo que invierten sus gobiernos en el sector agropecuario. Es más, las inversiones realizadas por los agricultores eclipsan los gastos en agricultura de los donantes internacionales y los inversores extranjeros privados. El abrumador dominio de las inversiones de los propios agricultores hace ver que estos deben ocupar un lugar central en cualquier estrategia dirigida a mejorar la cantidad y eficacia de las inversiones agrícolas.

Fuentes de inversión en agricultura



Fuente: FAO.

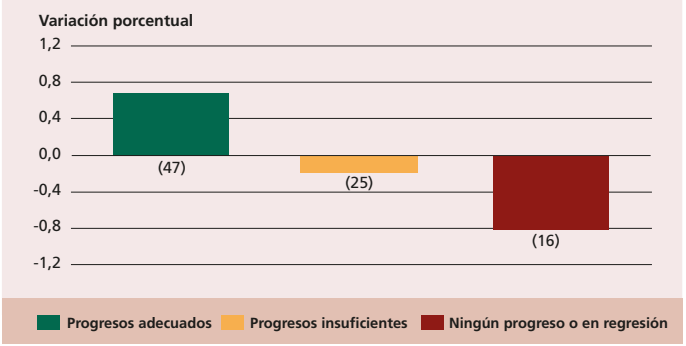
Un clima de inversión propicio es fundamental para la agricultura

Las decisiones de inversión de los agricultores se ven directamente influenciadas por el clima de inversión en el que operan. Aunque muchos agricultores invierten incluso en entornos de inversión poco favorables —porque tal vez tienen escasas alternativas—, las abundantes pruebas analizadas en el presente informe demuestran que los agricultores invierten más cuando existe un clima de inversión favorable y sus inversiones tienen más probabilidades de lograr resultados beneficiosos desde el punto de vista social y económico.

La existencia o ausencia de un clima de inversión propicio depende de mercados y gobiernos. Los mercados generan incentivos de precios que indican a los agricultores y a otros empresarios privados cuándo y dónde hay oportunidades de llevar a cabo inversiones rentables. Los gobiernos son los responsables de crear un entorno jurídico, normativo e institucional que permita a los inversores privados responder a las oportunidades de mercado de forma socialmente responsable. En ausencia de un entorno propicio y de incentivos de mercado adecuados, los agricultores no invertirán de forma adecuada en agricultura y probablemente sus inversiones no generarán resultados óptimos desde el punto de vista social. De hecho, crear y mantener un entorno favorable para las inversiones privadas es de por sí una de las inversiones más importantes que puede realizar el sector público.

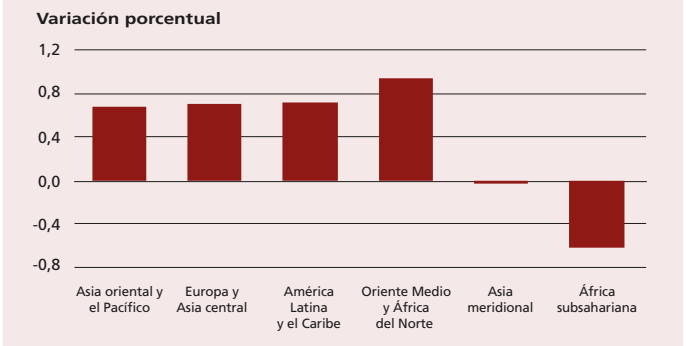
Los factores que dan lugar a un clima de inversión general propicio son bien conocidos y muchos de esos mismos factores revisten igual o mayor importancia en un entorno propicio para la agricultura: buena gobernanza, estabilidad macroeconómica, políticas comerciales transparentes y estables, instituciones de mercado eficaces y respeto por los derechos de propiedad. Los gobiernos también influyen en los incentivos de mercado para la inversión en agricultura frente a otros sectores a través de la concesión de ayudas o la imposición de cargas fiscales al sector agropecuario, los tipos de cambio y las políticas comerciales, por lo que es preciso garantizar un tratamiento equitativo de la agricultura. Para asegurar un marco adecuado para la inversión en agricultura, también es necesario incorporar los

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.

Variación media anual en activos productivos agrícolas por trabajador en países de ingresos bajos y medios, 1980-2007



Nota: En el caso de países de Europa y Asia central, las variaciones medias anuales se calculan para el período 1992 a 2007.
Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de FAO, 2012a y Banco Mundial, 2012.

costos y beneficios ambientales en los incentivos económicos que se ofrecen a los inversores en agricultura y establecer mecanismos que faciliten la transición a sistemas de producción sostenibles.

Los gobiernos pueden ayudar a los pequeños productores a superar las barreras a la inversión

Los agricultores de muchos países de ingresos bajos y medios se enfrentan a un entorno poco favorable y escasos incentivos para invertir en agricultura. Los pequeños productores suelen encontrar obstáculos específicos, como por ejemplo la extrema pobreza, la fragilidad de los derechos de propiedad, el acceso deficiente a los mercados y servicios financieros, la vulnerabilidad a las crisis y la escasa capacidad de tolerar el riesgo. Velar por la igualdad de condiciones entre la pequeña agricultura y los grandes inversores es importante por motivos tanto de equidad como de eficiencia económica. Esto es más cierto aún para mujeres agricultoras, que suelen afrontar limitaciones aún más graves. Las organizaciones de productores eficaces e incluyentes pueden ayudar a los pequeños productores a superar algunos de los obstáculos que afrontan en el acceso a los mercados, los recursos naturales y los servicios financieros. Las transferencias sociales y los planes de protección social también pueden desempeñar una importante función como instrumentos normativos que permitan a los pequeños productores más pobres ampliar su base de activos. Estos pueden resultar fundamentales para superar dos de los obstáculos más graves a los que hacen frente los pequeños productores pobres: falta de ahorros propios y de acceso al crédito, y ausencia de seguros frente al riesgo. Estos mecanismos pueden ayudar a los pequeños productores y a las familias rurales pobres a generar activos y salir de la trampa de la pobreza, pero su elección de activos (capital humano, físico, natural o financiero) y de actividades (agrícolas o no agrícolas) dependerá de la estructura global de incentivos disponibles, así como de las circunstancias particulares de cada familia.

La inversión privada a gran escala brinda oportunidades, pero requiere gobernanza

El aumento en el flujo internacional de fondos dirigidos a adquisiciones de tierras a gran escala por parte de empresas privadas, fondos de inversión y fondos soberanos ha sido objeto de gran atención. El limitado alcance de estas inversiones hace que probablemente solo tengan una repercusión marginal en relación con la producción agropecuaria mundial. Sin embargo, las posibles repercusiones a nivel local así como el potencial de crecimiento futuro han suscitado preocupación acerca de los posibles efectos negativos sociales y ambientales, en particular en países de bajos ingresos que suelen tener menos capacidad de establecer y aplicar un marco normativo para abordar estos problemas.

Las inversiones a gran escala pueden brindar oportunidades para aumentar la producción y los ingresos por exportaciones, generar empleo y promover la transferencia de tecnología, pero pueden entrañar riesgos en relación con la anulación de los derechos de los actuales usuarios de las tierras y la generación de efectos ambientales negativos. Mejorar la capacidad de gobiernos y comunidades locales para negociar contratos que respeten los derechos de las comunidades locales, así como su capacidad de supervisar y hacer cumplir los mismos, constituye un claro desafío. Instrumentos tales como los *Principios para una inversión agrícola responsable* y las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques*

en el contexto de la seguridad alimentaria nacional ofrecen un marco en este sentido. Deberían promoverse modelos de negocio alternativos y más incluyentes para inversores a gran escala que brinden la oportunidad de aumentar la participación directa de los agricultores locales en las cadenas de valor agrícolas.

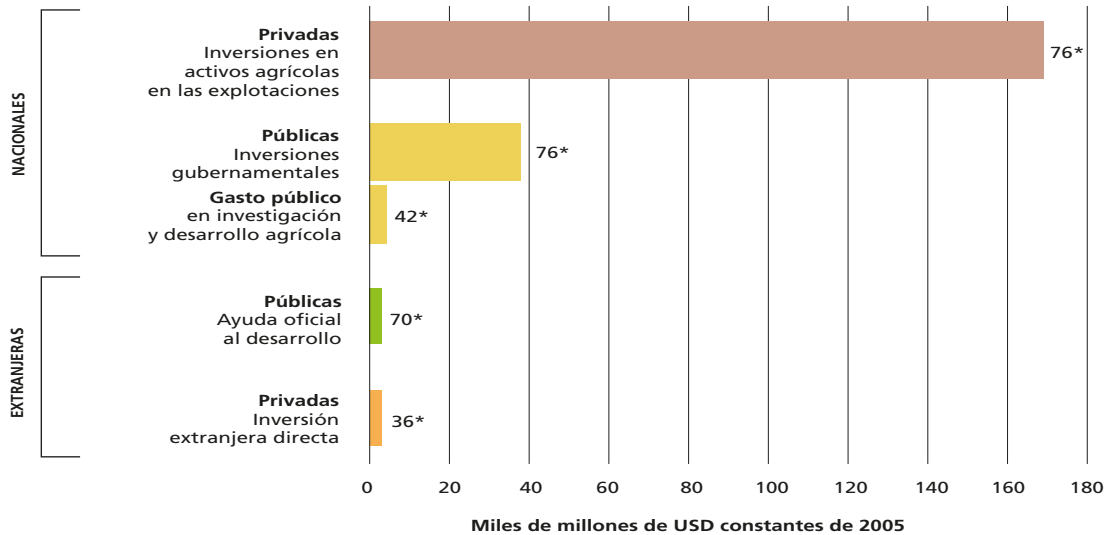
La inversión en bienes públicos genera beneficios elevados en materia de crecimiento agrícola y reducción de la pobreza

El suministro de bienes públicos constituye una parte fundamental del entorno favorable para la inversión agrícola. Los datos obtenidos de numerosos países a lo largo de cinco décadas demuestran que las inversiones públicas en investigación y desarrollo (I+D) agrícola, educación e infraestructuras rurales obtienen una rentabilidad mucho mayor que otros gastos como las subvenciones para insumos. Invertir en bienes públicos para agricultura genera importantes rendimientos en cuanto a productividad agrícola y reducción de la pobreza, lo que demuestra que estos son generalmente objetivos compatibles y no opuestos. También es probable que las inversiones en bienes públicos en zonas rurales tengan carácter complementario; las inversiones en educación e infraestructuras rurales suelen favorecer las inversiones agrícolas y a menudo se encuentran entre los principales motores del crecimiento agrícola y el crecimiento económico general en las zonas rurales. La repercusión relativa de los distintos tipos de inversión varía según el país, por lo que las prioridades de inversión deben determinarse de forma local, pero los beneficios de la inversión en bienes públicos en las zonas rurales se refuerzan entre sí.

Mejorar el rendimiento del gasto público

A pesar del gran número de pruebas que documentan los elevados beneficios económicos y sociales de las inversiones en bienes públicos que apoyan la agricultura, ya sea de forma directa o indirecta, las partidas presupuestarias gubernamentales no siempre reflejan esa prioridad y el gasto real no siempre refleja las partidas presupuestarias. Esto se debe a ciertos factores de la economía política, entre otros la acción colectiva por parte de grupos de interés poderosos, las dificultades para atribuir responsabilidades por el éxito de inversiones de plazos prolongados y beneficios difusos (como es el caso de muchos bienes públicos agrícolas y rurales), una gobernanza deficiente y la corrupción. El fortalecimiento de las instituciones rurales y la

Inversiones en agricultura en algunos países de ingresos bajos y medios, según fuente



* Número de países

Fuente: Lowder, Carisma y Skoet, 2012.

promoción de la transparencia en la toma de decisiones pueden mejorar el desempeño de los gobiernos y los donantes a la hora de velar por que la asignación de los escasos recursos públicos esté dirigida a obtener los resultados más beneficiosos para la sociedad. Muchos gobiernos están adoptando medidas para mejorar la planificación, los objetivos y la eficiencia de sus gastos, con procesos presupuestarios más transparentes y participativos. Es preciso hacer mucho más para promover estos esfuerzos.

Principales mensajes del informe

- **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.

I2885S/1/11.12