



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA ÁFRICA

29.º período de sesiones

Abiyán (Côte d'Ivoire), 4-8 de abril de 2016

Asociación entre los sectores público y privado para lograr un crecimiento agrícola inclusivo

Resumen

Las asociaciones innovadoras que reúnen a empresas, gobiernos, pequeños agricultores y actores de la sociedad civil cada vez se promueven más como un mecanismo para mejorar la productividad e impulsar el crecimiento en los sectores agrícola y alimentario en todo el mundo. Conocidas habitualmente como asociaciones público-privadas, estas iniciativas se promueven en numerosos ámbitos por tener el potencial de ayudar a transformar el sector agrícola y generar múltiples beneficios que pueden contribuir a lograr un desarrollo agrícola sostenible que incluya a los pequeños agricultores.

El presente documento se fundamenta en las conclusiones del examen internacional de las asociaciones público-privadas para el desarrollo de los agronegocios realizado por la FAO durante el bienio 2014-15. Su finalidad es poner de relieve las lecciones aprendidas y compartir algunos ejemplos y experiencias recientes relacionados con la utilización de las asociaciones público-privadas para estimular el crecimiento agrícola e inclusivo en África. Se determinaron cuatro tipos de proyectos frecuentes: 1) asociaciones dirigidas a desarrollar cadenas de valor agrícolas; 2) asociaciones en pro de la investigación agrícola conjunta, la innovación y la transferencia de tecnología; 3) asociaciones para crear y mejorar la infraestructura del mercado; y 4) asociaciones en favor de la prestación de servicios de desarrollo empresarial para los agricultores y las pequeñas empresas.

Las lecciones aprendidas de estos casos pueden ser de especial interés para la región de la Unión Africana (UA), habida cuenta de los objetivos de crecimiento para 2025 establecidos en el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) y cuyo propósito consiste en establecer asociaciones público-privadas para al menos cinco cadenas prioritarias de productos agrícolas con vínculos con la agricultura en pequeña escala y el empleo juvenil.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mp575

Se determinó una serie de factores de éxito que influyen en las asociaciones público-privadas en el sector agrícola. En primer lugar, las asociaciones público-privadas tratan de alentar el crecimiento inclusivo; sin embargo, los costos de las transacciones asociados con la compra de productos a numerosos agricultores en pequeña escala son elevados. Impulsar la acción colectiva y el fomento de la capacidad aumenta la participación de los pequeños productores en las cadenas de valor modernas, al mismo tiempo que reduce los costos de las transacciones para los principales asociados del sector privado. Para que las asociaciones público-privadas en el sector agrícola sean eficaces, la buena gobernanza de las mismas es fundamental.

Los factores decisivos para diseñar asociaciones público-privadas que funcionen bien son la promoción de marcos institucionales y reglamentarios bien concebidos, de un sistema racional de gobernanza de la tierra y de procesos transparentes de selección y presupuestación para elegir proyectos de asociaciones público-privadas y asociados del sector privado, y compartir el riesgo de forma equitativa.

El mecanismo de establecimiento de asociaciones público-privadas está concebido para que aborde por sí mismo el problema de la asequibilidad mediante la puesta en común de fondos de varias fuentes con vistas a sortear la escasa financiación disponible en el sector público. Se observó que otro de los beneficios fundamentales de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola es la mejora del acceso de los pequeños agricultores a la financiación gracias a la incorporación de instituciones financieras en el acuerdo de asociación. No obstante, son pocas las conclusiones generales que pueden extraerse acerca de la parte de las inversiones aportada por los asociados de los sectores público y privado debido a la mala práctica de no valorar las contribuciones en especie y a la escasa divulgación de información financiera por ambas partes.

Asimismo, se determinaron varias limitaciones de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola. Si bien las asociaciones público-privadas pueden impulsar la inclusión de los pequeños agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas, es poco probable que repercutan en los más pobres de entre los pobres. Ello se debe al equilibrio existente entre eficiencia y equidad, puesto que es inevitable que haya un cierto grado de exclusión si los asociados del sector privado han de rentabilizar sus inversiones. Además, la falta de orientación en materia de diseño y establecimiento de asociaciones público-privadas en el sector agrícola ha conllevado que, con frecuencia, se hayan dejado de lado cuestiones importantes como el reparto de los riesgos y las estrategias de resolución de conflictos en el diseño de la asociación. De igual forma, los datos relativos a los logros y las repercusiones de estas asociaciones son escasos.

Por último, en los países en desarrollo, es posible que las asociaciones público-privadas se apliquen solo en circunstancias específicas (por ejemplo, si se produce un mal funcionamiento del mercado) porque entrañan cuantiosos costos de transacción y un alto grado de complejidad. A la hora de decidir si participar en asociaciones público-privadas en el sector agrícola, los encargados de formular las políticas deberían asegurarse de que la asociación es rentable y genera beneficios públicos que superen los que se habrían podido obtener mediante otras formas de adquisición pública o inversión privada por sí solas.

Cuestiones que se han de someter a la atención de la Conferencia Regional

La Conferencia tal vez desee recomendar ámbitos en los que la FAO puede contribuir y la función que puede desempeñar en apoyo de los Estados Miembros.

- 1) Los costos de transacción asociados con la compra de productos a numerosos pequeños agricultores son elevados. Las asociaciones público-privadas en el sector agrícola son un instrumento para reducir estos costos y, por ende, fomentan el crecimiento inclusivo. Impulsar la acción colectiva y el fomento de la capacidad aumenta la participación de los pequeños productores en las cadenas de valor modernas, al mismo tiempo que reduce los costos de las transacciones para los principales asociados del sector privado.

- 2) Si bien las asociaciones público-privadas en el sector de la agricultura tratan de impulsar la inclusión de los pequeños agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas, es poco probable que repercutan en los más pobres de entre los pobres. Ello se debe al equilibrio existente entre eficiencia y equidad, puesto que es inevitable que haya un cierto grado de exclusión si los asociados del sector privado han de rentabilizar sus inversiones adecuadamente.
- 3) Entre los factores fundamentales que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar asociaciones público-privadas que funcionen bien se encuentran la promoción de marcos institucionales y reglamentarios bien concebidos, utilizando 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 como una guía para elaborar un sistema racional de gobernanza de los recursos (la tierra y los recursos pesqueros y forestales), y de procesos transparentes de selección y presupuestación para elegir proyectos de asociaciones público-privadas y asociados del sector privado.
- 4) La función de gestión de riesgos de las asociaciones público-privadas es especialmente atractiva para el sector agrícola en los países en desarrollo, donde la incertidumbre y los riesgos son frecuentes. El modelo de asociaciones público-privadas brinda a los gobiernos la oportunidad de decidir qué hacer con estos riesgos: asumirlos, compartirlos o transferirlos a los asociados del sector privado, según quien tenga mayor capacidad de controlarlos. Se están adoptando medidas de gestión de riesgos, de carácter obligatorio o voluntario, con efectos beneficiosos para los pequeños agricultores.
- 5) Los encargados de formular las políticas deberían entender meridianamente los motivos que justifican la promoción de las asociaciones público-privadas en lugar de otros mecanismos de apoyo al sector público. Es necesario demostrar que las asociaciones son eficaces y generan beneficios públicos que superan los que se habrían podido obtener mediante otras formas de ejecución como la financiación estatal directa, la externalización o la privatización.
- 6) Asimismo, es preciso que el sector público, incluidos los donantes, invierta más en el seguimiento y la evaluación de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola, y cree una base sólida de datos que brinde orientación sobre la eficacia del diseño y la ejecución de estas asociaciones, y determine sus repercusiones a largo plazo.

I. Introducción

1. Las asociaciones innovadoras que reúnen a empresas, gobiernos, pequeños agricultores y actores de la sociedad civil cada vez se promueven más como un mecanismo para mejorar la productividad e impulsar el crecimiento en los sectores agrícola y alimentario en todo el mundo. Conocidas habitualmente como asociaciones público-privadas o asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores (asociaciones 4P; FIDA, 2015), estas iniciativas se promueven en numerosos ámbitos por tener el potencial de ayudar a transformar el sector agrícola y generar múltiples beneficios que pueden contribuir a lograr un desarrollo agrícola sostenible que incluya a los pequeños agricultores.

2. Tradicionalmente, los motivos que justifican el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado guardan relación con la incapacidad del mercado y de las políticas de proveer bienes públicos como carreteras, educación y servicios de salud. De igual forma, las asociaciones público-privadas en el sector agrícola surgen como respuesta a la falta de provisión de un bien público, como la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente o la viabilidad de las zonas rurales, e incluso van más allá de eso para analizar el potencial de las asociaciones de conseguir resultados adicionales¹.

3. En este contexto, gracias a la combinación de los recursos y las capacidades complementarias de los asociados en un marco de gobernanza bien definido, los gobiernos pueden aumentar los beneficios económicos y sociales de las inversiones públicas, que de otra manera no habrían obtenido por sí solos debido a la insuficiente experiencia técnica y capacidad de gestión o a la falta de recursos. Al mismo tiempo, el marco de las asociaciones público-privadas puede utilizarse para elaborar un conjunto de incentivos para el mercado que alienten la participación del sector privado en actividades que, de otra forma se considerarían de escaso valor comercial o de alto riesgo.

4. Asimismo, las asociaciones público-privadas se promueven como un instrumento útil para lograr los objetivos para 2025 relativos a la aceleración del crecimiento y la transformación de la agricultura que se establecen en la Declaración de Malabo, en concreto el compromiso 2, aumentar la inversión pública y privada en agricultura, y el compromiso 4, reducir la pobreza a la mitad para el año 2025 mediante el crecimiento y la transformación inclusivos de la agricultura. El marco de resultados para 2015-2025 del CAADP trata de determinar el número de asociaciones público-privadas relacionadas con la agricultura que se han emprendido con buenos resultados y el valor total de las inversiones realizadas en el marco de las mismas. Sin embargo, en la actualidad sigue faltando información práctica sobre los tipos de intervenciones adecuadas para los proyectos de asociaciones público-privadas, así como sobre la forma de diseñar y llevar a cabo estas asociaciones y de medir la repercusión que tienen en el sector agrícola de África.

5. El presente documento se fundamenta en las conclusiones del examen internacional de las asociaciones público-privadas para el desarrollo de los agronegocios realizado por la FAO durante el bienio 2014-15. Su finalidad es poner de relieve las lecciones aprendidas y compartir algunos ejemplos y experiencias recientes de asociados en el desarrollo que utilizan las asociaciones público-privadas para estimular la inversión agrícola y el crecimiento inclusivo en África².

II. Puntos de partida de los proyectos de asociación público-privada en el sector agrícola

6. Las asociaciones público-privadas en el sector agrícola pueden definirse como “asociaciones formalizadas entre instituciones públicas y asociados privados (empresas agrícolas y agricultores) destinadas a atender los objetivos de desarrollo agrícola sostenible y en las que se definen claramente las ganancias públicas previstas de la asociación, se comparten las inversiones y los riesgos, y todos los asociados tienen un papel activo en las distintas etapas del ciclo de proyectos de la asociación público-privada” (FAO, 2016). No obstante, en realidad, las asociaciones público-privadas en el sector agrícola pueden formalizarse mediante acuerdos oficiales (contractuales) u officiosos (de colaboración), y tienden a dar preferencia a tipos de contratos más simples y menos completos como un memorando de entendimiento, en comparación con las asociaciones público-privadas tradicionales para el desarrollo de la infraestructura.

¹ El Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE, 2014) proporciona directrices para lo siguiente: demostrar la capacidad de generar resultados adicionales de las iniciativas de desarrollo del sector privado, esto es, las asociaciones que generan inversiones y actividades con capacidad de contribuir a aumentar las ganancias socioeconómicas (por ejemplo, la inclusión de los pequeños agricultores), que no se habrían producido (en absoluto o de la misma forma, en el mismo grado o en el mismo período de tiempo) sin la cofinanciación pública.

² Puede encontrarse información más detallada en el documento *Public-Private Partnerships for Agribusiness Development: A synthesis of international experiences* (Asociaciones público-privadas para lograr el desarrollo de los agronegocios: un resumen de las experiencias internacionales) (FAO, 2016).

7. De conformidad con la definición indicada anteriormente, se seleccionaron 70 estudios de casos de 15 países³ y se determinaron los cuatro tipos de proyectos frecuentes que se enumeran a continuación: 1) asociaciones dirigidas a desarrollar las cadenas de valor agrícolas más frecuentes; 2) asociaciones en pro de la investigación agrícola conjunta, la innovación y la transferencia de tecnología; 3) asociaciones para crear y mejorar la infraestructura del mercado; y 4) asociaciones en favor de la provisión de servicios de desarrollo empresarial para los agricultores y las pequeñas y medianas empresas agrícolas.

8. Las lecciones aprendidas de estos casos pueden ser de especial interés para la región de la UA, habida cuenta de los objetivos de crecimiento para 2025 establecidos en el CAADP y cuyo propósito consiste en establecer asociaciones público-privadas para al menos cinco cadenas prioritarias de productos agrícolas con vínculos con la agricultura en pequeña escala y la creación de empleo juvenil.

9. Las asociaciones relacionadas con las cadenas de valor se concibieron principalmente para estimular la inversión generalizada en subsectores de los cultivos alimentarios e industriales, como el aceite de palma, el aceite de girasol, el sorgo, el caucho, el azúcar, el maíz y el arroz. Las asociaciones pretenden abordar las preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria nacional que se vinculan con la baja productividad y la sustitución de las importaciones, a la vez que generan empleo y mejoran los medios de vida de las comunidades rurales. Ello se consigue aumentando el valor a lo largo de la cadena de valor mediante la adopción de una tecnología y unas prácticas de producción mejoradas, la creación de instalaciones de agroprocesamiento y el aumento del acceso a los mercados.

10. Estas asociaciones suelen estar respaldadas por programas nacionales que elaboran políticas incentivadoras y crean un entorno normativo favorable. En este sentido, es habitual que se facilite acceso preferente a la tierra para el establecimiento de fincas núcleo⁴ y se den los incentivos fiscales conexos. Con frecuencia, estas asociaciones se establecen mediante acuerdos formalizados (contractuales) entre grandes empresas privadas, ciertas dependencias del gobierno nacional o local e instituciones financieras. La financiación suele ponerse a disposición de los pequeños agricultores sobre la base de un acuerdo de tipo de interés subvencionado con el asociado del sector público, en el que la empresa privada hace de garante para los préstamos. Los mecanismos de gobernanza también pueden existir en el ámbito nacional o local para ayudar a estructurar estas asociaciones y fomentar la rendición de cuentas.

Recuadro 1

El Programa de crecimiento rural en la zona norte, implementado por el Gobierno de Ghana y respaldado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), comprende una serie de asociaciones público-privadas dirigidas a desarrollar la cadena de valor y cuyo propósito consiste en mejorar el acceso de los pequeños agricultores de maíz en el norte de Ghana a la financiación, la infraestructura, la producción y los mercados. Se han establecido comités sobre la cadena de valor a escala de distrito con el apoyo de una organización no gubernamental (ONG) para coordinar a los actores de la cadena de valor, incluidas las organizaciones de agricultores, los proveedores de insumos y servicios y los agregadores. Estos comités respaldan el sistema crediticio sin dinero en efectivo que permite que los pequeños agricultores reciban insumos y servicios y a cuyos proveedores se paga directamente a través de bancos rurales a un precio acordado con los comités. Estos préstamos se devuelven a los bancos cuando los agricultores venden sus productos. La asociación público-privada ha permitido que los agricultores produzcan más maíz y de mejor calidad. Se estima que la productividad del maíz se ha duplicado con creces y que el rendimiento medio pasó de los 0,8 millones de toneladas por hectárea en 2007 hasta entre 1,5 y 3,2 millones de toneladas por hectárea en 2014. Los comités de la cadena de valor a escala de distrito han

³ Se detectaron 25 casos de asociaciones público-privadas de países de África como Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania y Uganda.

⁴ Una finca núcleo suelen establecerla las empresas privadas que participan en la agricultura por contrato, en la que el contratista también administra una explotación o plantación central que se utiliza para garantizar los compromisos contraídos por los clientes en el caso de que el suministro por parte de los productores a la empresa sea insuficiente (FAO, 2001).

establecido vínculos de vital importancia para los agricultores, lo que les proporciona mercados de producción más seguros y hace que su opinión se tenga en cuenta en la toma de decisiones. La venta de los excedentes de maíz ha aumentado los ingresos de los hogares, si bien la estabilidad de estos ingresos no ha mejorado debido a que el rendimiento de la cosecha puede variar o el agregador no ha comprado el maíz de forma regular. No obstante, la elevada exposición al riesgo de los agricultores y los bancos rurales hace peligrar la estabilidad del programa. La recuperación de los préstamos a la producción ha sido lenta y uno de los bancos rurales ha decidido dejar de ofrecer préstamos para la próxima campaña agrícola. El sistema crediticio sin dinero en efectivo también se ve perjudicado por las limitaciones establecidas por el Banco de Ghana en relación con el porcentaje de la cartera de préstamos de los bancos rurales que puede carecer de garantía⁵.

11. Las asociaciones en favor de la investigación agrícola conjunta, la innovación y la transferencia de tecnología llevan mucho tiempo demostrando los beneficios relacionados con la organización en redes de los investigadores, los proveedores de servicios y los agricultores. Estas asociaciones hacen que las soluciones aportadas por la investigación se basen más en la demanda y facilitan una transferencia de tecnología más eficiente a los agricultores. Si la productividad ha de duplicarse en los países de la UA en 2025, es necesario encontrar soluciones innovadoras para hacer frente a las importantes limitaciones de la productividad, como los brotes de plagas y de enfermedades, las repercusiones del cambio climático y las pérdidas posteriores a la cosecha.

Recuadro 2

El modelo 4P hace referencia a los programas nacionales de investigación dirigidos a mejorar la investigación impulsada por la demanda en favor del desarrollo de la agroindustria mediante la cofinanciación de la investigación y el establecimiento conjunto de las prioridades en materia de investigación. Existen dos estudios de casos de Tanzania que encajan en el modelo 4P, en el que los pequeños agricultores desempeñan un papel activo en la asociación aportando a la investigación los impuestos sobre la producción de azúcar y té. Asimismo, hacen aportaciones al establecimiento de los programas de investigación para las industrias del azúcar y el té mediante la participación en calidad de miembros⁵ en el Consejo Regulador del Azúcar en Tanzania y en el Consejo de Administración del Instituto de Investigación sobre el Té de Tanzania.

12. Las asociaciones para lograr el desarrollo de la infraestructura del mercado son especialmente pertinentes para el compromiso de la CAADP de impulsar el comercio de productos agrícolas entre los países de África y reducir a la mitad las pérdidas posteriores a la cosecha. La infraestructura del mercado agrícola comprende tanto los elementos de la explotación agrícola (por ejemplo, el riego) como las estructuras e instalaciones fuera de la finca destinadas a la comercialización y el procesamiento de los productos agrícolas (por ejemplo, los mercados mayoristas, las instalaciones de envasado o las instalaciones para el almacenamiento anterior y posterior a la cosecha) (FAO, 2008).

13. Estas asociaciones público-privadas suelen establecerse mediante acuerdos de colaboración formalizados entre dependencias gubernamentales de ámbito nacional o local y empresas privadas, con inclusión de las instituciones financieras. Los regímenes contractuales que se utilizan habitualmente para establecer asociaciones público-privadas en favor del desarrollo de la infraestructura de mercado son construcción-explotación-transferencia; construcción-explotación-propiedad; diseño-construcción-explotación; arrendamiento; concesiones; empresas de riesgo compartido; y contratos de gestión. Estas asociaciones no requieren necesariamente que se elabore una nueva infraestructura del mercado, si no que puede adaptarse la improductiva infraestructura pública existente.

⁵ *Brokering Development: Enabling factors for Public-Private Producer Partnerships in Agricultural Value Chains* (Desarrollo de las negociaciones: factores que favorecen las asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores en las cadenas de valor agrícolas; FIDA/IDS, 2015).

Recuadro 3

Un ejemplo de asociación público-privada para lograr el desarrollo de la infraestructura del mercado en el África oriental es el sistema de recibo de almacén introducido en Kenya, que adoptó la forma de un contrato de arrendamiento. El Gobierno de Kenya alquiló almacenes públicos a operadores privados en el marco de una colaboración público-privada en la que participaron otras partes interesadas, entre las cuales se encuentran el organismo de regulación y supervisión del Consejo de los cereales del África oriental, depositantes (agricultores), instituciones financieras privadas y varios programas de donantes. En 2013, el Consejo había certificado 10 almacenes en Kenya con más de 63 000 toneladas métricas de capacidad y más de 25 000 toneladas métricas de productos depositados entre 2012 y 2013. Los resultados obtenidos por la asociación en Kenya también se miden en función del acceso al crédito por los depositantes: en 2013, se anticipó 1 millón de USD en concepto de financiación avalada por recibos de almacén a más de 12 500 agricultores⁶.

14. Las asociaciones para la prestación de servicios de desarrollo empresarial comprenden proyectos concebidos para prestar servicios especializados a los agricultores y empresarios rurales con vistas a promover la creación y desarrollo de negocios que añadan valor en la explotación agrícola y fuera de ella. Entre estos servicios figuran el suministro de insumos, las finanzas, la incubación de empresas y la comercialización. Estos servicios son fundamentales para respaldar el desarrollo de los empresarios agrícolas de África que ayudarán a conseguir los objetivos relacionados con la creación de empleo para las mujeres y los jóvenes en actividades agrícolas.

15. Sin embargo, si los servicios para los agronegocios están totalmente subvencionados por el sector público, los donantes o las ONG, es muy probable que no puedan responder a la demanda de los clientes y lograr la sostenibilidad; no obstante, si se dejan a merced del mercado, es posible que no se pueda garantizar la inclusividad (Banco Mundial, 2012). La incorporación de la prestación de servicios de desarrollo empresarial requerirá una combinación apropiada de incentivos y nuevas formas de acuerdos entre los sectores público y privado.

III. Factores de éxito de las asociaciones público-privadas en la agricultura

16. A continuación se analizan algunos factores de éxito y consideraciones clave que se necesitan para obtener los beneficios potenciales de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola.

a. Participación de los pequeños agricultores en las asociaciones público-privadas

17. La inclusividad hace referencia a los mecanismos que garantizan la inclusión de los actores en pequeña escala (empresas agrícolas pequeñas y medianas y pequeños productores), los jóvenes y las mujeres en las asociaciones público-privadas en el sector agrícola. A pesar de que los costos de las transacciones asociados con la compra de productos a numerosos pequeños agricultores son elevados, excluir a estos de las cadenas de valor impide el progreso del sector agrícola en los países en desarrollo. En consecuencia, las asociaciones público-privadas en el sector agrícola habitualmente tratan de impulsar la acción colectiva y el desarrollo de capacidades con vistas a aumentar la participación de los pequeños agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas en las cadenas de valor modernas. Este respaldo reduce los costos de las transacciones para los principales asociados del sector privado que adquieren materias primas a los pequeños agricultores y les prestan bienes y servicios tecnológicos. Con frecuencia, los asociados del sector público, incluidos la comunidad de donantes y los actores de la sociedad civil (por ejemplo, las ONG), prestan apoyo para fortalecer a los grupos y capacitar a los pequeños agricultores a fin de que se conviertan en asociados más equiparables para el sector privado.

⁶ http://www.eagc.org/documents/EAGC_eNewsletter_19.03.2014.pdf

18. Las cláusulas fijas también pueden promover la inclusión ofreciendo incentivos a los pequeños agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas para ayudarles a garantizar la financiación y la propiedad jurídica de la tierra. Asimismo, los principales actores del sector privado que se asocian con pequeños agricultores y empresas también percibieron incentivos fiscales y de otro tipo por parte del gobierno.

19. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta el momento en relación con la ampliación de los objetivos de inclusividad no permiten extraer conclusiones. En muy pocas ocasiones se determinaron las repercusiones del proyecto de asociación público-privada en las mujeres y los jóvenes, lo que constituye un punto débil evidente dada la importancia de estos objetivos para alcanzar las metas relativas a la transformación rural.

20. De igual forma, los indicadores de referencia establecidos en los objetivos de reducción de la pobreza se calcularon en pocas ocasiones, lo que dificulta evaluar la medida en que las asociaciones beneficiaron a los agricultores más pobres, o se utilizaron simplemente para determinar quiénes podrían beneficiarse más de las actividades de las asociaciones. El plazo de tiempo relativamente corto establecido en la mayoría de los casos sugiere que lo último es probablemente lo más exacto. Para ser un candidato adecuado para participar en este tipo de acuerdos, es necesario disponer de un cierto grado de conocimiento y de activos. Esto excluirá con toda probabilidad a los más pobres, a menos que se haga una gran inversión en desarrollo de la capacidad a largo plazo (Bouma y Berkhout, 2015).

b. Buena gobernanza de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola: ¿cuáles son los factores de éxito fundamentales?

21. La buena gobernanza engloba los principios generales de gobernabilidad y las cuestiones relacionadas con la aplicación que son cruciales para garantizar el buen funcionamiento de las asociaciones entre los sectores público y privado (OCDE, 2012 y FAO, 2014). Estos principios son los siguientes:

22. Promover marcos institucionales bien concebidos que funcionen bien para las asociaciones público-privadas en el sector agrícola. Se están elaborando nuevas leyes y políticas en materia de asociaciones público-privadas que prevén la aplicación de este modelo en el sector agroempresarial en África, y se están revisando los marcos institucionales públicos para hacer frente a las dificultades planteadas por el aumento de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola. Si bien hasta la fecha existen pocos datos sobre los modelos de “mejor práctica”, la creación de dependencias dedicadas a las asociaciones público-privadas en los ministerios de agricultura, la creación de grupos de acción sectoriales y la participación de los representantes de los ministerios de agricultura en los comités sobre las asociaciones entre los sectores público y privado son pasos positivos para mejorar el entorno institucional para estas asociaciones en el sector agrícola.

23. Garantizar que se establezcan y se apliquen buenos marcos legislativos y reglamentarios. El éxito de las asociaciones público-privadas para el desarrollo de los agronegocios depende en gran medida de que la legislación y la regulación en materia de acceso a la tierra sean favorables, de la aplicabilidad de los contratos, la protección de la propiedad intelectual y otras cuestiones esenciales como la ordenación de los recursos naturales, la inocuidad alimentaria, los seguros agrícolas, el arbitraje y la existencia de reglamentos que apoyen a las empresas agrícolas pequeñas y medianas. Muchas de estas cuestiones no forman parte de las competencias de la legislación tradicional sobre asociaciones público-privadas, aunque son fundamentales para que estas asociaciones se lleven a cabo con éxito. Reviste especial importancia garantizar el establecimiento y observancia de un sistema de gobernanza de la tierra que sea transparente y juicioso y que reconozca los derechos de tenencia de la tierra de las comunidades locales, con objeto de minimizar el posible acaparamiento de tierras (Oxfam, 2014). La utilización de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra como guía para lograr un sistema equitativo de gestión de los recursos (la tierra y los recursos pesqueros y forestales) promoverá un proceso más transparente e inclusivo de desarrollo territorial.

24. Impulsar procesos prudentes y transparentes de selección y presupuestación. Se necesitan procedimientos transparentes de selección de proyectos de asociaciones público-privadas y de asociados del sector privado que se fundamenten en el aprovechamiento óptimo de los recursos. La transparencia se refiere en este contexto a la creación de criterios y procedimientos para seleccionar los proyectos y empresas privadas que han de participar en iniciativas de cofinanciación a través de las asociaciones público-privadas, y la divulgación de los que están disponibles públicamente. La transparencia es fundamental para minimizar la posibilidad de que se produzcan casos de corrupción, secuestro democrático y búsqueda de ganancias.

25. Garantizar la asequibilidad y rentabilidad de las asociaciones público-privadas como la mejor forma de lograr los objetivos establecidos por el sector público. El mecanismo de establecimiento de las asociaciones público-privadas está concebido para que aborde por sí mismo el problema de la asequibilidad mediante la puesta en común de recursos de varias fuentes con vistas a sortear la escasa financiación disponible en el sector público. El concepto de rentabilidad se refiere al beneficio obtenido de la suma de dinero público invertido en la asociación, en comparación con otras formas de implementación como la financiación estatal directa, la externalización o la privatización.

26. Mejorar el seguimiento y la evaluación. Todas las asociaciones público-privadas en el sector agrícola deberían definir con claridad los objetivos que los asociados han de alcanzar. Disponer de un sistema de seguimiento y evaluación bien concebido es vital para ajustar con rapidez la evolución del proyecto de asociación público-privada (si no se están haciendo suficientes avances) y medir las repercusiones.

c. Las asociaciones público-privadas como un mecanismo para compartir riesgos de forma justa entre los asociados y proteger a los pequeños agricultores

27. La función de gestión de riesgos de las asociaciones público-privadas es especialmente atractiva para el sector agrícola en los países en desarrollo, donde la incertidumbre y el riesgo son frecuentes. Los riesgos agrícolas a los que suelen enfrentarse las asociaciones público-privadas pueden ir desde los riesgos de producción (condiciones meteorológicas adversas, catástrofes naturales o brotes de plagas o enfermedades) y de mercado (inestabilidad de los precios de producción, variabilidad de los precios de los insumos, inestabilidad del tipo de cambio o riesgo de incumplimiento por la contraparte) hasta los riesgos relativos a los entornos empresariales favorables (de reglamentación, de infraestructura y políticos). El modelo de asociaciones público-privadas brinda a los gobiernos la oportunidad de decidir qué hacer con estos riesgos: asumirlos, compartirlos o transferirlos a los asociados del sector privado, según quien tenga mayor capacidad de controlarlos.

28. Las asociaciones público-privadas en el sector agrícola reducen el riesgo comercial para el sector privado al ofrecer incentivos y medidas institucionales encaminados a reducir los costos de las transacciones, como organizar a los agricultores en grupos y garantizar derechos exclusivos de compra de las materias primas. Las contribuciones en especie como la prestación de servicios públicos de extensión, el respaldo a la infraestructura y la utilización de las instalaciones del gobierno también ayudan a reducir los riesgos asociados con un entorno empresarial cambiante. No obstante, es preciso lograr un equilibrio entre reducir los obstáculos a la entrada de inversionistas del sector agroindustrial privado y garantizar que los asociados del sector público y los principales asociados del sector privado pasen a asumir parte del riesgo, en lugar de los pequeños agricultores⁷.

29. Más concretamente, el riesgo de mercado suele aceptarlo el principal asociado del sector privado, mientras que la parte del riesgo de producción pueden asumirla los agricultores, solos o junto con el asociado público, a menudo gracias a la contratación de un seguro agrícola subvencionado (habitual en Asia y en América Latina).

⁷ Oxfam (2014) mostró su preocupación por que algunas de las grandes asociaciones público-privadas del sector agrícola en África estuvieran haciendo justamente lo contrario, es decir, transfiriendo los riesgos a los eslabones más débiles (los agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas).

30. Las medidas de gestión de riesgos, tanto obligatorias como voluntarias, que tienen efectos beneficiosos para los pequeños agricultores son las siguientes: planes de seguros agrícolas subvencionados, garantías, préstamos subvencionados para los pequeños agricultores y empresas, contratos seguros de compra, capacitación en materia de dirección de empresas para las organizaciones de agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas, y estipulaciones relativas al reparto de los riesgos en casos de fuerza mayor. El acuerdo de asociación público-privada en el sector agrícola también debería contemplar medidas dirigidas a controlar los desequilibrios de influencia en el mercado (como el monopolio) y la introducción de nuevos posibles riesgos para los agricultores y las empresas en pequeña escala.

d. La puesta en común de recursos financieros y la función de las instituciones financieras

31. Las conclusiones del estudio de la FAO ponen de manifiesto que la puesta en común de fondos públicos y privados se está produciendo en todos los proyectos de asociación público-privada, tanto para las iniciativas pequeñas de menos de 20 000 USD de las asociaciones para la innovación y la transferencia de tecnología como para las de varios millones de dólares de las asociaciones para el desarrollo de la infraestructura del mercado. Los mecanismos para lograrlo pueden estructurarse de diferentes formas para adaptarse al propósito específico de la asociación público-privada. Pueden ser inversiones accionarias conjuntas, contribuciones en especie y prestación de subvenciones y concesiones por cuantías similares para el sector privado.

32. En determinados casos, el sector público y la comunidad de donantes han utilizado el mecanismo de asociación público-privada para aprovechar las inversiones del sector privado poniendo en marcha un proceso de licitación pública y exigiendo que la contribución obligatoria a los proyectos de asociación sea superior al 50 %. Este requisito es habitual en la legislación relativa a proyectos de asociación público-privada para la infraestructura y existen datos que avalan la adopción gradual del mismo por algunos tipos de asociación público-privada como las relacionadas con la infraestructura del mercado, la innovación y transferencia de tecnología y algunos proyectos de desarrollo de cadenas de valor.

33. En otros casos, la situación se invierte y es el sector privado el que aprovecha el acceso a los fondos públicos o de los donantes. Las asociaciones en favor del desarrollo de las cadenas de valor proporcionan ejemplos de ello cuando la principal empresa que impulsa la asociación reclama reembolsos del sector público o los donantes para gastos relacionados con los insumos, la capacitación y la organización de los pequeños agricultores, como parte del desarrollo de su propia cadena de suministro de materias primas.

34. Pueden extraerse pocas conclusiones generales sobre la parte de la inversión que aportan los asociados de los sectores público y privado en las asociaciones en el sector agrícola. Ello se debe a la mala práctica de no valorar las contribuciones en especie y a la escasa divulgación de información financiera por ambas partes.

35. Se observó que otro de los beneficios fundamentales de las asociaciones público-privadas en el sector de la agricultura es la mejora del acceso de los pequeños agricultores a la financiación mediante la incorporación de instituciones financieras en el acuerdo de asociación. Se concedieron créditos a los pequeños agricultores para que ampliaran la superficie de producción, cambiaran los cultivos por otros nuevos, invirtieran en tecnología y maquinaria, cumplieran las normas nacionales e internacionales, y obtuvieran la certificación correspondiente. A pesar de que esto puede considerarse un resultado positivo, hay que prestar atención en el diseño de los productos crediticios específicos para garantizar que los pequeños agricultores son capaces de gestionar estos préstamos y no se exponen a riesgos que no puedan controlar (Oxfam, 2014 y FIDA, 2015).

e. La definición de las funciones de los asociados y la conciliación de sus intereses

36. Para que las asociaciones para el desarrollo de agronegocios den buenos resultados, habrán de conciliar los diferentes intereses y visiones, y lograr el consenso, sobre todo con respecto a los objetivos y prioridades de la promoción de las asociaciones público-privadas. Los asociados del sector público han de comprender con claridad los motivos que justifican la promoción de las asociaciones público-privadas en lugar de otros mecanismos de apoyo al sector público, y ser capaces de determinar los tipos de proyectos en los que estas asociaciones serán el mecanismo más eficaz para abordar, de forma sostenible, la ineficacia del mercado. Ello significa que los objetivos y los beneficios previstos de los asociados del sector público han de articularse claramente con metas cuantificables, que pongan de manifiesto la medida en que el valor aportado por la asociación supera el que se habría logrado mediante otras formas de adquisiciones públicas o inversiones privadas por sí solas. La función de cada asociado debería definirse con claridad de acuerdo con los conocimientos y las competencias específicos que pueda aportar a la asociación, y los incentivos deberían formularse en consecuencia para recompensarlos.

IV. Lograr que las asociaciones público-privadas funcionen en el desarrollo agrícola inclusivo: implicaciones relativas a las políticas

37. Si bien las asociaciones público-privadas en la agricultura pueden impulsar la inclusión de los pequeños agricultores y las empresas agrícolas pequeñas y medianas, es poco probable que repercutan en los más pobres de entre los pobres. Ello se debe al equilibrio existente entre eficiencia y equidad, puesto que es inevitable que haya un cierto grado de exclusión si los asociados del sector privado han de recibir una compensación por su inversión. La acción colectiva y el desarrollo de la capacidad son elementos fundamentales de todas las asociaciones público-privadas en el sector de la agricultura, y contribuyen a promover la inclusión a la vez que reducen los costos de las transacciones. Es necesario que los asociados del sector público, incluidos los donantes y las ONG, presten su apoyo para reforzar los grupos y capacitar a los pequeños agricultores a fin de que se conviertan en asociados más equiparables para el sector privado. De igual forma, la acción inclusiva de los asociados del sector privado debería recompensarse con una combinación de incentivos directos y el apoyo del sector público para reducir los costos de las transacciones.

38. Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las asociaciones para el desarrollo de agronegocios ha sido la escasa orientación y apoyo que se ha prestado a los asociados de los sectores público y privado en el diseño y la ejecución de dichos proyectos. Ello se debe a que la mayoría de las políticas y estrategias relativas a las asociaciones público-privadas se ha concebido para programas relacionados con la infraestructura. En consecuencia, a la hora de diseñar la asociación, a menudo se han dejado de lado cuestiones importantes como los mecanismos de reparto y reducción del riesgo para proteger a los pequeños agricultores, así como las estrategias de resolución de conflictos. De igual forma, los datos relativos a los logros y las repercusiones son insuficientes.

39. Es preciso que el sector público, incluidos los donantes, invierta más en el seguimiento y la evaluación de las asociaciones público-privadas en el sector agrícola, y cree una base sólida de datos que brinde orientación sobre la eficacia del diseño y la ejecución de estas asociaciones, y determine sus repercusiones a largo plazo.

40. En los países en desarrollo, es posible que las asociaciones público-privadas se apliquen solo en circunstancias específicas (por ejemplo, si se produce un mal funcionamiento del mercado) porque entrañan cuantiosos costos de transacción, son complejas, diversas y pueden resultar difíciles de replicar. Incluso en el caso de que se produzca un mal funcionamiento del mercado, puede ser más sensato que el gobierno financie y preste un determinado bien público por sí solo o externalice la prestación al sector privado en lugar de establecer una asociación público-privada. Al decidir si participar en asociaciones público-privadas en el sector agrícola, los encargados de formular las políticas deberían asegurarse de que la asociación añada valor, esto es, que genere beneficios públicos que superen los que se habrían podido obtener mediante otras formas de adquisiciones públicas o inversiones privadas por sí solas.