

Septiembre de 2007



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

34º período de sesiones

Roma, 17-24 de noviembre de 2007

LA FINANCIACIÓN DE LA AGRICULTURA: CUESTIONES PLANTEADAS, LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS

Índice

Párrafos

I. INTRODUCCIÓN	1-4
II. EL DEBATE INTERNACIONAL: LA AGRICULTURA Y LOS COMPROMISOS DE INCREMENTO DE LA ASISTENCIA	5-9
III. RECURSOS EXTERNOS	10 - 23
IV. RECURSOS INTERNOS	24 - 29
V. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LOS AGRICULTORES	30 - 35
VI. LIMITACIONES DE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN	36 - 39
VII. CONCLUSIONES	40 - 47

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

I. INTRODUCCIÓN

1. De acuerdo con la estimación más reciente, (relativa al período 2001-2003), el número de personas subnutridas asciende aproximadamente a 854 millones; de éstas, 820 millones viven en los países en desarrollo, 25 millones en los países en transición y 9 millones en países con economías de mercado desarrolladas. El 61 % reside en Asia y el Pacífico, mientras que el África subsahariana cuenta el 24 % del total estimado de población subnutrida.¹

2. Aunque en América Latina el número de personas subnutridas se ha reducido, en el África subsahariana esta cifra ha seguido aumentando y actualmente se calcula que no menos de 206 millones de personas se encuentran en esa condición. No se ha logrado prácticamente ningún progreso hacia la realización de la meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de reducir a la mitad el número de personas subnutridas para el año 2015. Desde 1990-92, la población subnutrida de los países en desarrollo sólo ha disminuido en 3 millones de personas, de 823 a 820 millones.

3. Reducir el hambre en medida sustancial es una empresa de enormes proporciones. Las soluciones no sólo dependen de la agricultura sino también de que exista un entorno propicio en sentido más amplio, es decir, político, económico y social. El fomento de un fuerte crecimiento económico y la diversificación de la economía en las zonas rurales son también parte de la solución; es posible afirmar, de hecho, que la inseguridad alimentaria constituye por sí misma un obstáculo para el crecimiento. En este documento se examina sólo un elemento de la lucha contra el hambre: **la movilización de recursos a todos los niveles a fin de aumentar la producción y la productividad de la agricultura y potenciar la capacidad productiva de las zonas rurales**, donde vive la mayor parte de la población pobre y aquejada por la inseguridad alimentaria. Su punto de partida es la idea de que una de las principales limitaciones para el incremento de la producción agrícola es la falta de inversiones en el sector. La cuantía total de los préstamos de fuentes externas concedidos por instituciones financieras internacionales (IFI) para la agricultura y el desarrollo rural en el mundo descendió en un 50 % entre 1990 y 1999. Si bien esta brusca reducción se ha hecho más lenta en los últimos años no es posible afirmar que la agricultura logre atraer muchas inversiones, sobre todo en comparación con otros sectores. El Programa de lucha contra el hambre de la FAO ha calculado que, en todo el mundo, se necesita un flujo de recursos de 24 000 millones de USD por año –una suma miserable si se compara con los 300 000 millones de USD anuales que gastan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en subvenciones a la agricultura– a fin de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas aquejadas por la inseguridad alimentaria para el año 2015. Los beneficios se estiman aproximadamente en 120 000 millones de USD por año.

4. En este documento se examinarán los distintos tipos de recursos externos disponibles y se trazará un cuadro de los resultados concretos de los compromisos internacionales orientados a aumentar la financiación para el desarrollo en forma de inversiones en la agricultura. También se analizarán los factores que influyen en la movilización y asignación de recursos, así como las dificultades que limitan la canalización de fondos hacia inversiones de los propios agricultores. Por último se abordarán las limitaciones relacionadas con la capacidad de absorción, así como la función que puede desempeñar la ayuda alimentaria para superar tales limitaciones y la necesidad de mecanismos de financiación innovadores para la agricultura.

¹ Esta sección está basada en: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006*, FAO

II. EL DEBATE INTERNACIONAL: LA AGRICULTURA Y LOS COMPROMISOS DE INCREMENTO DE LA ASISTENCIA

5. El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el proceso relativo a las estrategias de reducción de la pobreza y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados son otras tantas señales de que existe una voluntad política sin precedentes de abordar los problemas mundiales de pobreza.

Monterrey

6. En marzo de 2002 se reunieron en Monterrey, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 50 Jefes de Estado y de Gobierno así como representantes del sector privado, de la sociedad civil y de las principales organizaciones intergubernamentales financieras, comerciales, económicas y monetarias. La Conferencia se convocó tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2001, con la finalidad de acelerar el otorgamiento de los recursos financieros necesarios para realizarlos. Los países en desarrollo acordaron destinar más recursos públicos al desarrollo, adoptar medidas para mejorar los sistemas de gestión pública, del sector, aumentar la eficacia de los gastos pertinentes y crear un entorno favorable a la inversión privada interna y externa. Por su parte, los países desarrollados se comprometieron a incrementar los recursos financieros internacionales y la cooperación técnica para el desarrollo, aliviar la carga de la deuda externa y fomentar la participación de los países en desarrollo y en transición en el comercio internacional.

7. Aunque no entrañaba una obligación formal de los países de incrementar los recursos destinados al desarrollo, el Consenso de Monterrey suscitó una respuesta positiva. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se incrementó desde el reducido nivel de 58 300 millones de USD y 69 000 millones en 2002 y 2003, a 79 400 millones en 2004, y en 2005 tocó el nivel récord de 106 800 millones de USD. Gracias a ello, su relación con la renta nacional bruta (indicador AOD/RNB), que sólo era de 0,22 % en 2002, se elevó en 2005 a 0,33 %. La AOD a los países menos adelantados (los más necesitados de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio) muestra una recuperación aún más marcada al haber superado en 2003 los 23 millones de USD, lo que representa un incremento de 60 % con respecto a 2001. En mayo de 2005 la Unión Europea convino en un objetivo intermedio de 0,56 % respecto de la relación AOD/RNB, que supone un incremento de 34 500 millones de euros en 2004 a 67 000 millones en 2010. Asimismo fijó en 2015 la fecha en que debía alcanzarse el objetivo de 0,7 %.

Gleneagles

8. En la 31^a Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles en 2005 éstos asumieron un renovado compromiso en pro del desarrollo, especialmente en África. Lo inspiró la Comisión para África establecida, en 2004, por el Gobierno del Reino Unido con el propósito de que formulara nuevas ideas para mejorar la ayuda al desarrollo². En la Cumbre se convino en cancelar en su totalidad los 40 millones de USD de la deuda externa de los 18 países pobres más endeudados y duplicar, para el final de la década, la cuantía de la ayuda destinada a África (de 25 000 millones de USD en 2004 a 50 000 millones en 2010). La Comisión para África reconoció de manera específica que el desarrollo agrícola era fundamental para el desarrollo del continente. Exhortó a proporcionar 2 000 millones de USD más cada año hasta 2010 para la creación de infraestructura, y 15 000 millones de USD entre 2010 y 2015. Sin embargo, en la cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Heiligendamm tres años más tarde (2007) se constataron escasos progresos en la realización de estas metas para África, y no se abordaron en absoluto cuestiones relacionadas con el desarrollo agrícola y rural.

² Véase *Our Common Interest*, informe de la Comisión para África, 2005.

Otros compromisos

9. Aunque la mayor parte de la AOD (alrededor del 90 %) sigue siendo proporcionada por los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), está adquiriendo una importancia cada vez mayor la cooperación Sur-Sur (CSS) especialmente por parte de países como China y la India. Estos nuevos recursos destinados al desarrollo no se definen como AOD y no necesariamente cumplen con las pautas del DAC. La gran cantidad de iniciativas y compromisos en aras de la reducción del hambre asumidos en la Cumbre Mundial de la Alimentación representa una oportunidad que debe aprovecharse sin dilaciones mediante propuestas orientadas a una utilización eficaz de los recursos adicionales con objeto de revitalizar la agricultura.

III. RECURSOS EXTERNOS

10. Los recursos externos disponibles para la inversión pueden ser públicos o privados. Aunque no cabe duda de que los flujos de recursos externos podrían acrecentarse, los motivos de que actualmente sean escasos son complejas y no se prestan a una solución rápida. Por su parte, los flujos aportados por el sector público se proporcionan en forma de préstamos (y, en medida reducida, subvenciones) de las instituciones financieras internacionales y donaciones de donantes multilaterales y bilaterales. Las inversiones del sector privado se realizan en forma directa o bien en asociación con intereses nacionales del sector privado o empresas conjuntas con los gobiernos, aunque éstas se han utilizado más a menudo para la compra de bienes públicos privatizados que para realizar nuevas inversiones. En proporción a la ayuda alimentaria total proporcionada en todo el mundo, la destinada a la agricultura, que representaba el 20 % a principios del decenio de 1980, había descendido al 8 % al finalizar el siglo. Aunque en lo que va del siglo XXI se observa una ligera recuperación de los niveles absolutos de inversión en la agricultura, el sector sigue estando en último lugar entre los objetivos de inversión.

Flujos de recursos públicos

11. Los compromisos totales de AOD, que son los que dan la medida más clara de las corrientes de ayuda aportadas por el sector público, se incrementaron en 68 % entre 1980 y 2003. Sin embargo, en esos años la asistencia exterior a la agricultura disminuyó en un 10 %. Si se consideran las transferencias netas de recursos, la situación resulta aún más negativa. Por ejemplo, en 2003 sólo el 7 % de los préstamos del Banco Mundial/Asociación Internacional de Fomento (AIF) se destinaron a la agricultura, la pesca y la silvicultura, frente a un 12 % en 1996. No obstante, desde 2003 se ha verificado un cambio notable. Aunque no se dispone de datos sobre el total de la ayuda, los préstamos a la agricultura concedidos por los principales organismos multilaterales se incrementaron en 30 % en el período 2003-2005. En 2004 la agricultura representó el 3,4 % de la AOD bilateral proporcionada por los miembros del CAD (alrededor de 1 850 millones de USD) y el 6,2 % de la AOD multilateral (alrededor de 1 300 millones de USD).

12. Aunque existen varias dificultades para aumentar el flujo de recursos públicos hacia la agricultura en los países en desarrollo, la más importante se relaciona con la idea de que el sector es intrínsecamente “difícil” y de que, pese a la abrumadora concentración de la pobreza en las zonas rurales, los recursos pueden usarse en forma más eficaz en otros sectores. Con respecto a la agricultura se tiende a preferir, cada vez más, comprometer financiación para los sectores sociales, salud y educación, que ocupan un lugar central en los programas financiados en relación con el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados, y para el desarrollo de infraestructura, que permite definir programas y objetivos claros. A menudo no se ha defendido con suficiente firmeza la necesidad de brindar apoyo a la agricultura, por lo que los presupuestos muestran una marcada inclinación hacia los sectores sociales y las zonas urbanas.

IFI y donantes bilaterales

13. Los exámenes de la cartera de las IFI revelaron que los proyectos de inversión en el sector tendían a dar resultados deficientes, con desembolsos lentos, períodos de ejecución prolongados y

tasas de reembolso bajas (o negativas) después de la ejecución. La frustración consiguiente ha hecho que las IFI estén menos dispuestas a brindar financiación para la agricultura. En algunos casos se han adoptado enfoques de programas para todo el sector³ que respaldan un programa y presupuesto de un ministerio dentro de un marco concertado de gastos a plazo medio, como forma de integrar la ayuda proporcionada por numerosos donantes en apoyo de la reforma normativa e institucional. En consonancia con la Declaración de París, como parte del marco concertado de gastos a medio plazo se puede recurrir a la financiación mixta por parte de IFI y donantes, utilizando procedimientos comunes de compras y presentación de informes; sin embargo, su aplicación resulta a menudo compleja y determina retrasos en el desembolso⁴. La necesidad de respetar los límites presupuestarios del marco concertado de gastos a plazo medio obliga a los distintos sectores y ministerios a competir para adjudicarse una parte de los fondos disponibles; por otra parte, el hecho de que el apoyo proceda de un presupuesto general, especialmente en África, significa que el ministerio de agricultura y el sector agrícola dejan de disponer de financiación específica. La mayor demanda de indicadores del rendimiento y de una asignación de los recursos basada en los resultados pone a la agricultura en una posición de desventaja, ya que no es fácil definir los productos de las inversiones en la política agrícola.

14. Por otra parte los proyectos siguen teniendo importancia, de modo que para obtener más apoyo se requiere una formulación más adecuada de los proyectos y programas a nivel nacional y un aumento de la capacidad de ejecución. La rentabilidad del sector agrícola y su atractivo para la inversión se deterioraron a finales del decenio de 1990 y principios del de 2000 al descender los precios mundiales de los productos agrícolas. Sin embargo, éstos han crecido bruscamente en los últimos tiempos como consecuencia de la reciente explosión del mercado de la bioenergía, que también ha aumentado el interés del sector agrícola para los inversores.

Nuevos donantes

15. En los últimos tiempos se ha registrado una notable expansión de la CSS para el desarrollo. Los donantes “nuevos” o del Sur representan tradicionalmente alrededor del 5 a 10 % de la AOD⁵. Los principales participantes son grandes naciones como China y la India⁶, así como Sudáfrica, Brasil, Malasia, México, Venezuela, los nuevos miembros de la UE, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y países de Cercano Oriente⁷.

16. La gran expansión de las inversiones chinas en África comenzó en 2000, cuando se reunió en China el Foro de Cooperación China-África. En 2006 el país se comprometió a duplicar su ayuda para el desarrollo, a otorgar préstamos y créditos para la inversión por valor de 5 000 millones de USD en el curso de los tres años siguientes, y a cancelar la deuda de todos los países menos adelantados y muy endeudados de África. En fecha más reciente (junio de 2007) China inauguró con 1 000 millones de USD la primera fase de un fondo chino-africano de desarrollo, con la previsión de que alcance, en el futuro, la cuantía de 5 000 USD. Las actividades desarrolladas en el marco de la cooperación chino-africana no suelen ajustarse a la definición de AOD, puesto que combinan asistencia en condiciones de favor y no de favor y a menudo están

³ Véase Foster, M; Brown, A. y Naschold, F. “Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?” *Development Policy Review*, 2001, 19(3).

⁴ Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (GDPD) *Global Study of SWAps in Agriculture and Rural Development*, Synthesis Report, julio de 2007.

⁵ Véase South-South Development Cooperation. Draft Paper for Discussion by the Advisory Group for Southern Leaders’ Round Table (SLRT), 17-18 October 2006.

⁶ Véase Richard Manning (2006) “Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation?”, OECD DAC Chair

⁷ Cabe señalar que los países de la OPEP son uno de los grupos fundadores del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

sujetas a ciertos vínculos. Además, el Gobierno de China es menos propenso a considerar posibles condiciones de índole política y macroeconómica.

17. No es mucho lo que se sabe sobre en qué medida esta CSS beneficia a la agricultura. No obstante, el sector agrícola figura entre los mencionados en el Plan de acción de Beijing para 2007-2009, que contempla entre otras cosas el apoyo al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) y los Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA), respaldados por la FAO.

Flujos de recursos privados externos

18. En los últimos años se ha registrado un aumento considerable de la inversión extranjera directa (IED) en países en desarrollo, cuya proporción respecto de la IED total mundial pasó del 17,5 % de 1998-2000 al 35,9 en 2003-2005%. En 2005, la IED dirigida a países en desarrollo se calculó en 100 000 millones de USD. El principal motor del crecimiento de la IED es la actividad minera (incluida la extracción de oro y diamantes), mientras que la agricultura prácticamente no ha beneficiado de este incremento: de hecho, en los países en desarrollo la IED destinada al sector asciende a 14 339 millones de USD, menos del 1 % de la IED mundial dirigida a dichos países.⁸

19. El reducido nivel de IED en el sector agrícola de los países en desarrollo refleja la idea de que invertir en este sector comporta un riesgo elevado, especialmente en África, por motivos que incluyen la inestabilidad política, la gestión deficiente de la economía, la falta de un marco jurídico aplicable y la virtual ausencia de infraestructura y servicios de apoyo en las zonas rurales. Además, en el último decenio más de veinte conflictos armados graves han desalentado la inversión privada en muchos lugares del continente.

20. En muchos países, las leyes que regulan la inversión parecen estar hechas para proteger intereses creados nacionales más que para atraer a los inversores. La tramitación de las solicitudes y la obtención de licencias suelen ser lentas y costosas, los contratos no siempre resultan aplicables, y con frecuencia no es posible confiar en el sistema jurídico. La inversión externa queda desplazada en la medida en que los intereses gubernamentales establecen unas reglas de juego desfavorables al sector privado. La fragmentación de los mercados regionales y la falta de condiciones comunes para la inversión hacen que esta última tenga un costo elevado, a la vez que un entorno de comercio mundial poco propicio, en particular a causa de obstáculos no arancelarios, inhibe la inversión privada.

21. Las remesas de los emigrantes que trabajan en el exterior pueden constituir una parte importante de los flujos externos de inversión privada. Entre 1983 y 2003 tales remesas aumentaron de 20 000 millones de USD a casi 100 000 millones⁹. En 2004 su cuantía ascendió a 166 800 millones de USD, mientras que las de la AOD y la IED fueron, respectivamente, de 68 900 y 211 400 millones de USD. En América Latina y el Caribe se registró la mayor entrada de remesas per cápita, 80 USD; en el otro extremo, el África subsahariana sólo registró 11 USD per cápita¹⁰.

Fundaciones privadas

22. Las grandes fundaciones filantrópicas privadas adquieren cada vez más importancia como fuentes de financiación para el desarrollo. La pionera fue la Fundación Rockefeller, creada en 1913, que desempeñó un papel fundamental en la denominada “Revolución Verde” que

⁸ Esta sección está basada en *World Investment Report, 2006*, UNCTAD.

⁹ Datos extraídos de *Our Common Interest, Report of the Commission for Africa*, 2005.

¹⁰ Otras regiones: Cercano Oriente y África del Norte: 68 USD; Europa y Asia central: 42 USD; Asia oriental y el Pacífico: 23 USD; Asia meridional 22 USD. Cifras extraídas de Fajnzylber, P. y López, H. *Close to Home. The Development Impact of Remittances in Latin America*, Banco Mundial, 2007.

transformó la agricultura de América Latina y Asia. En la actualidad (2005), el 21 % de sus donaciones (108 millones de USD) se destinan a la seguridad alimentaria¹¹, lo que refleja el duradero interés de la Fundación en este sector.

23. Desde su fundación en el año 2000 hasta marzo de 2007, la Fundación Bill y Melinda Gates otorgó donaciones por un total de 8 600 millones de USD (casi 1 200 USD por año), de las que el 90 % se destinó a intervenciones relacionadas con la salud, mientras que sólo el 1,9 % se dirigió a la agricultura. Recientemente Bill Gates, junto con la Fundación Rockefeller, creó una Alianza por una revolución verde en África (AGRA)¹². La finalidad general de la Alianza es reducir la pobreza en África mediante un aumento de la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores obtenido gracias a mejoras técnicas, pero salvaguardando al mismo tiempo el medio ambiente y la biodiversidad.

IV. RECURSOS INTERNOS

24. Los problemas que se plantean para financiar la agricultura y el desarrollo rural con recursos internos son similares a los que existen a nivel internacional; la diferencia reside en los responsables de las decisiones. El sector agrícola debe aumentar drásticamente su atractivo para los inversores desde el punto de vista de la rentabilidad y sostenibilidad a fin de asegurarse una porción mayor de los recursos internos, tanto públicos como privados.

Gasto público

25. Investigaciones recientes¹³ parecen indicar que en cifras reales, en los últimos 25 años el gasto público en agricultura de los países en desarrollo ha crecido de 111 800 millones de USD (1980) a 225 600 millones de USD (2002). Sin embargo, el porcentaje del PIB correspondiente a la agricultura descendió bruscamente en los años noventa, y sólo en tiempos recientes experimentó una recuperación que lo sitúa aproximadamente en el 10 %. No obstante, como se observa en el Cuadro 1 existen grandes diferencias entre las regiones. En África la recuperación del gasto llegó hasta el 6,7 %, mientras que en América Latina y el Caribe se registra un importante descenso. A pesar de importantes incrementos en cifras absolutas, en proporción al gasto público total la agricultura ha registrado una reducción sustancial, del 11,3 % de 1980 al 6,7 % de 2002. Esto contrasta con los gastos en educación y salud, que crecieron en todas las regiones. En general, las mayores reducciones se experimentaron en África y en América Latina y el Caribe, donde los porcentajes descendieron de 6,4 a 4,5 % y de 8,0 a 2,5 % respectivamente. Sin embargo, es posible que la tendencia esté empezando a revertirse. La adopción, en 2003, del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de África, y el compromiso que éstos asumieron en la Declaración de Maputo de incrementar en un 10 %, en el término de cinco años, la proporción de sus presupuestos nacionales asignada a la agricultura, son otros tantos hitos importantes en el esfuerzo del continente por desarrollar su sector agrícola.

¹¹ Información extraída del informe anual de 2005 de la Fundación Rockefeller.

¹² “Ninguna de las grandes regiones del mundo ha logrado progresos sustanciales en su economía sin haber conseguido primero mejoras importantes en su productividad agrícola”(Bill Gates).

¹³ Stephen Ackroyd y Prof. Lawrence Smith: *Review of Public Spending to Agriculture*, OPM, enero de 2007.

CUADRO 1: GASTO PÚBLICO EN AGRICULTURA, 1980-2002

	1980	1990	2002
Miles de millones de USD (en USD constantes de 2000)			
	111,8	125,9	225,6
Proporción del PNB correspondiente a la agricultura (%)	10,8	8,0	10,3
África	7,4	5,4	7,7
Asia	9,4	8,5	10,6
América Latina/Caribe	19,5	6,8	11,6
Proporción del gasto público (%)	11,3	7,9	6,7
África	6,4	5,2	4,5
Asia	14,8	12,2	8,6
América Latina/Caribe	8,0	2,0	2,5

26. En muchos países en desarrollo, el presupuesto destinado al desarrollo se financia en gran parte con cargo a fuentes externas, mientras que el presupuesto nacional financia en el mejor de los casos, los salarios y sueldos y los gastos básicos de funcionamiento del gobierno. El incremento de los recursos internos para el gasto público mediante la ampliación de la base impositiva tiene, invariablemente, un efecto adverso en la agricultura de los países en que el sector desempeña una función importante en la economía, que exacerba la tendencia a favorecer a las zonas urbanas. Los países con una recaudación fiscal importante procedente de las exportaciones de minerales adolecen a menudo de tipos de cambio sobrevaluados (la así llamada “enfermedad holandesa”) que ponen en desventaja a la agricultura.

27. Es cada vez más frecuente que las decisiones relativas a la asignación del gasto público a los distintos sectores las adopten los ministerios de finanzas y planeamiento en respuesta a imperativos políticos, a la fuerza relativa de los grupos urbanos y a las prioridades expresadas por los donantes. Dichos ministerios asignan los ingresos fiscales nacionales así como los recursos disponibles en concepto de alivio de la deuda, los créditos sectoriales (créditos para apoyar la reducción de la pobreza, PRSC) y el apoyo presupuestario de donantes. Los ministros de finanzas tienden a adoptar sus decisiones con criterios análogos a los de su contraparte internacional: coherencia del programa y capacidad de gasto eficiente. En este sentido los ministros de agricultura se encuentran desfavorecidos con respecto a sus colegas de salud, educación y obras públicas, puesto que en estos ámbitos es más fácil establecer objetivos y subcontratar el trabajo.

Inversión privada

28. Los obstáculos para el crecimiento de la inversión comercial privada en el sector agrícola son en gran parte los mismos para los inversores nacionales e internacionales. Por ejemplo, se ha estimado que por lo menos el 40 % de los fondos nacionales disponibles para la inversión en África se utilizan en economías desarrolladas o se depositan en cuentas bancarias en el extranjero. El aumento de las transacciones de inversión Sur-Norte (excluidas las realizadas por centros deslocalizados), que crecieron de 9 000 millones de USD en 2003 a 43 000 millones en 2005, da una medida de la fuga de capitales desde los países en desarrollo hacia los desarrollados¹⁴.

¹⁴ UNCTAD, *World Investment Report*, 2006

29. En todo caso, los mayores inversores en el sector son los propios agricultores, cuya formación de capitales, sin duda alguna, muy superior a la inversión pública. La comercialización de los productos de las pequeñas explotaciones agrícolas, que se considera el objetivo último del desarrollo del sector, depende de la rentabilidad de los productos cultivados. Para los pequeños agricultores, efectuar inversiones para pasar de la mera supervivencia y producción de subsistencia a la producción comercial, en un contexto de mercados restringidos e infraestructura económica insuficiente, significa a menudo exponer sus escasos recursos de capital a un nivel de riesgo inaceptable.

V. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LOS AGRICULTORES

30. Es fundamental reducir los costos de los préstamos y aumentar la accesibilidad y fiabilidad de sus recursos para los agricultores, que son los principales productores del sistema. Además, los servicios de apoyo a la agricultura y los recursos de préstamos para la inversión llegan a los propios agricultores. En este sentido es indispensable aumentar la eficiencia y el rendimiento del capital y los mercados de divisas nacionales, lo que incluye la movilización de ahorro interno, el aumento de los recursos del mercado financiero y la reducción de los costos de los fondos.

Microfinanzas

31. Muchas inversiones en pequeña escala pueden financiarse mediante microfinanciación. Aunque las instituciones financieras que la proporcionan a menudo otorgan préstamos a interés más elevado que el sector bancario formal, tales préstamos suelen tener un efecto positivo en los ingresos de los agricultores gracias a su tramitación efectiva y a la entrega oportuna de los recursos. Lamentablemente la mayor parte de esas instituciones se encuentran en zonas urbanas y periurbanas, debido a los elevados costos de transacción que supone la prestación de servicios a una población rural dispersa. Sin embargo, allí donde existen instituciones rurales de microfinanciación éstas pueden lograr buenos resultados si aplican métodos innovadores para el establecimiento de redes, organizaciones coordinadoras o centrales y vínculos intersectoriales con instituciones bancarias oficiales, y si basan sus servicios en los medios de vida.

Bancos de desarrollo

32. Cuando existen bancos de desarrollo es frecuente que éstos no se orienten a movilizar fondos locales sino que empleen, para la concesión de préstamos, su capital accionario, recursos del tesoro y préstamos externos. El empleo de tales fondos a largo plazo para la concesión de préstamos a corto plazo resulta sumamente ineficaz, por lo que es fundamental que los bancos de desarrollo se transformen en instituciones bancarias que operen con sistemas comerciales. Los bancos de desarrollo necesitan disponer de una cartera diversificada en la que la agricultura ocupe un lugar importante, pero no exclusivo. En su calidad de proveedores mayoristas de recursos para las instituciones de microfinanciación es preciso que adopten una política activa de movilización de ahorros, fomentando depósitos a más largo plazo. Para captar tales depósitos y ahorros contractuales quizás se necesiten incentivos especiales, como la concesión de una prima estatal al finalizar el período de ahorro y una retención impositiva baja o nula.

Servicios bancarios comerciales

33. La concesión de préstamos para la agricultura por parte de los bancos comerciales de países en desarrollo se ha venido reduciendo en los últimos decenios. Los fondos de garantía no han dado buenos resultados, pero los incentivos fiscales a los micropréstamos y pequeños préstamos para agricultores podrían empujarlos hacia el préstamo rural y agrícola. Un ejemplo positivo es la ley sobre “Groupement d’intérêt économique” promulgada en los países de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA), que establece la condición jurídica de grupos incluso pequeños que estén unidos por un interés económico común. En algunos casos se

ha persuadido a los bancos a reservar fondos (por ejemplo, el 10 % de las ganancias antes de la aplicación de los impuestos) para financiar empresas en pequeña escala.

34. La gestión de los riesgos, por ejemplo mediante una cobertura de seguro contra sequías, inundaciones o plagas, alienta a los bancos a otorgar préstamos agrícolas. Sin embargo, se trata de una solución a largo plazo, a causa del riesgo moral, los altos costos de transacción, la elevada probabilidad de catástrofes, el volumen reducido y el hecho de que los agricultores sean reacios a aceptar seguros. Es necesario estudiar, para las situaciones de emergencia, enfoques innovadores de financiación mediante contribuciones, basada en grupos y con un apoyo bien definido del gobierno.

35. Al aumentar el número de instituciones financieras (sólidas) en las zonas rurales crecería el volumen y la calidad de los servicios financieros, lo que daría lugar a más competencia y a tipos de interés más bajo. Esto puede lograrse fomentando préstamos de responsabilidad solidaria, estableciendo un vínculo entre ahorro y crédito, integrando las instituciones informales en el sistema formal y recurriendo al depósito en almacenes garantizados y al arriendo de equipos. El capital de riesgo, del que existe una demanda considerable en muchas economías, también podría encontrar un lugar en la promoción de compañías dinámicas pequeñas y medianas mediante incentivos como, por ejemplo, la exención de impuestos.

VI. LIMITACIONES DE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

36. Es fundamental aumentar la eficiencia de la inversión y la capacidad de absorción de las economías nacionales. Las intervenciones financiadas por fuentes públicas en el sector agrícola apuntan a incrementar la producción, la productividad y los ingresos estimulando actividades privadas complementarias de la población a la que están destinadas. Sus buenos resultados dependen de la actividad privada asociada, tanto en el plano financiero como no financiero. Los resultados generalmente poco satisfactorios de los proyectos agrícolas son consecuencia de que no se haya estimulado la actividad pertinente del sector privado; por tanto, el examen de la capacidad de absorción debe incluir las limitaciones para la inversión privada, así como la rentabilidad y competitividad del sector.

Intervenciones del sector público

37. Las perspectivas de la inversión en agricultura pueden mejorar si se aplican medidas destinadas a mejorar la naturaleza y calidad de las intervenciones públicas y establecer un entorno más propicio. Al aumentar la probabilidad y el espacio para inversiones privadas complementarias, tales medidas permitirían que la inversión privada obtenga mejores resultados. Es evidente la necesidad de una reforma radical de los procedimientos, políticas y estructuras relacionados con el gasto público, que vaya acompañada de un aumento de capacidad en las instancias gubernamentales y de la adopción de nuevos enfoques por parte de los organismos de donantes. La estructura y el contenido del gasto público de los gobiernos es, con frecuencia, el resultado de tendencias históricas, de circunstancias políticas o de la facilidad del desembolso, en lugar de estar determinada por las necesidades del sector. Los programas públicos a menudo desplazan a las instituciones comerciales así como a las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, y se observa con frecuencia una resistencia a renunciar a la prestación de servicios públicos ineficaces, monopolísticos e impulsados por la oferta. La ejecución de los proyectos financiados por fuentes externas es a menudo ineficaz; los fondos quedan subutilizados y no se establece un entorno propicio para la actividad privada (por ejemplo, la producción agrícola en pequeña escala)¹⁵. La introducción de criterios de rendimiento para el otorgamiento de préstamos por parte de las IFI penaliza a los países con un historial de resultados deficientes en lo que atañe a la ejecución, y a sectores, como la agricultura, que no logran hacer un uso efectivo de los

¹⁵ En el caso del Banco Africano de Desarrollo, la tasa global de desembolso en proyectos de desarrollo agrícola y rural (acumulada en los últimos 20 años) se calcula en 65 %. Sería útil poder disponer de estimaciones comparables sobre los programas financiados con recursos nacionales.

recursos de los préstamos. Las IFI y los propios donantes imponen a menudo a sus asociados complejos procedimientos de desembolso y mecanismos de funcionamiento poco flexibles. Sin embargo, si se desea hacer frente a la pobreza no es posible prescindir de inversiones en países de resultados deficientes.

Un entorno propicio para la inversión

38. Una dificultad importante para el establecimiento de un entorno general propicio se relaciona con la intervención gubernamental en el mercado. Mediante medidas de reforma que reemplacen la acción sobre los precios por un apoyo a la gestión de los riesgos del mercado, eliminan las barreras para el ingreso y el comercio y reduzcan las prácticas abusivas y monopolísticas aplicando una reglamentación más estricta es posible incrementar el crecimiento, tanto a corto como a largo plazo. La devolución fiscal permite una recaudación más eficaz de los ingresos, así como una selección y gestión más adecuadas de los gastos. Los elevados costos de transporte determinados por la mala calidad de las carreteras y la infraestructura, los peajes y las tasas relacionadas con el transporte reducen la rentabilidad de las inversiones y los incentivos para realizarlas. Una mayor integración de los mercados y la profundización del comercio, obtenidas mediante inversiones en la infraestructura de comercialización y almacenamiento, la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, los tratados comerciales y la integración económica regional estimulan la inversión, al determinar precios más estables y condiciones comerciales más ventajosas. Es necesario forjar asociaciones estratégicas entre entidades públicas y organizaciones del mercado y de la sociedad civil que faciliten, por ejemplo, la financiación conjunta o la contratación con miras a desarrollar la infraestructura y otros bienes públicos. Por último, unos regímenes normativos previsibles, unos procedimientos comerciales transparentes, la responsabilidad en la adopción de decisiones por parte de las instituciones públicas y un régimen reglamentario equilibrado y eficiente son otros tantos factores decisivos para crear un entorno que atraiga la inversión.

39. A menudo se subestima la importancia de los sistemas jurídicos. Cuando no se utilizan contratos legales, o éstos no son aplicables, los bancos pueden no estar en condiciones de obtener en los tribunales el reembolso de los préstamos. La exigencia de una garantía –habitualmente tierras– como condición para otorgar un préstamo deja automáticamente excluidos a los pequeños agricultores que no poseen títulos de propiedad. Un marco jurídico firme también puede liberar los mercados de capital de manera que el gobierno está en condiciones de explotar, mediante la emisión de bonos, fondos de interés y riesgo reducidos. Es necesario fortalecer la capacidad, los procedimientos y las instituciones relacionados con la gestión del gasto público así como la formulación, administración y puesta en práctica de los proyectos gubernamentales.

VII. CONCLUSIONES

40. Gracias a los compromisos en materia de ayuda internacional asumidos en los últimos cinco años se han proporcionado considerables recursos adicionales para el desarrollo, aunque su entrega quizás no haya seguido el ritmo deseado. En todo caso, no está claro si el sector agrícola se ha beneficiado de ello. En cifras absolutas la ayuda a la agricultura se ha incrementado como consecuencia del aumento global de la asistencia; sin embargo, su proporción respecto del volumen total de la ayuda sigue sin crecer, y no refleja en modo alguno la importancia del PIB agrícola en los países en desarrollo. El sector necesita encontrar mecanismos de financiación innovadores, y mejorar en medida sustancial su eficacia en el uso de los recursos, para poder asegurarse una cuota de la financiación que sea proporcional al destacado lugar que ocupa en las economías de muchos países en desarrollo así como a su función en la reducción de la pobreza.

Financiación innovadora de la agricultura

41. El pedido de mecanismos de financiación innovadores contenido en el Consenso de Monterrey se centraba en las maneras de aumentar los flujos totales de ayuda para el desarrollo. Dentro del sector agrícola, es necesario aplicar un criterio innovador en el intento de potenciar la eficacia de los flujos globales de inversión a fin de aumentar la productividad del sector, con el doble objetivo de la comercialización y la reducción de la pobreza.

42. En una actividad reciente (enero a junio de 2007) iniciada por el Enviado Especial Humanitario para el Cuerno de África del Secretario General de las Naciones Unidas, que condujeron la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se consideraron específicamente los desafíos relacionados con el aumento de las inversiones destinadas a la seguridad alimentaria en la región. El Cuerno de África, que ostenta quizás el récord mundial de catástrofes naturales y provocadas por el hombre, depende considerablemente de la asistencia externa, que incluye grandes volúmenes de ayuda alimentaria.

43. Consultas mantenidas en la región demostraron que, si bien existen muchas oportunidades de aumentar la seguridad alimentaria de su población, la financiación recibida de gobiernos y donantes en respaldo de tecnologías probadas y experimentadas ha sido insuficiente. Aunque actúan con rapidez y responden con generosidad ante las emergencias, los donantes brindan escaso apoyo a aquellas comunidades que han sobrevivido a tales emergencias pero que aún se encuentran peligrosamente cerca de catástrofes amenazadoras para su vida. Falta apoyo para las denominadas “inversiones de transición” destinadas a sostener los medios de vida y la capacidad de recuperación de las personas que salen de un desastre. Los recursos disponibles para inversiones a largo plazo en la agricultura se destinan, cada vez más, a lugares y comunidades donde existen oportunidades claras de comercializar la producción, con objeto de estimular el crecimiento económico. Sin embargo, esto significa que se presta menos atención a quienes viven en zonas marginales y remotas donde las oportunidades comerciales son escasas. En esos lugares, las inversiones de transición ofrecen una contribución útil al establecimiento de una base sólida para la recuperación y el crecimiento, a fin de que los agricultores puedan beneficiarse de la asistencia para el desarrollo a más largo plazo.

44. Se evaluaron posibles mecanismos para financiar inversiones de transición, incluidos los fondos de donantes múltiples que se han utilizado con buenos resultados en situaciones posteriores a emergencias. Cualquier mecanismo que se adopte debe ser rápido y fácil de utilizar, tener una gestión transparente y una adecuada rendición de cuentas, aplicar criterios de evaluación sencillos, asignar los recursos sobre la base de los resultados y contar con indicadores de la eficiencia fáciles de verificar. Los programas necesitan contar con el compromiso, la identificación y la conducción firmes del gobierno, y abarcar un conjunto amplio de estrategias para abordar la seguridad alimentaria a fin de atraer financiación en gran escala. Es fundamental la participación de múltiples partes interesadas a fin de aprovechar las capacidades locales, y al mismo tiempo se requiere flexibilidad de parte de los donantes a fin de garantizar que la financiación se dirija a respaldar respuestas apropiadas para las necesidades que se plantean sobre el terreno.

45. Parece evidente que todo mecanismo innovador de financiación del sector agrícola debe incluir una estrategia que potencie en gran medida la asociación con el sector privado, así como con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Es indispensable que se dediquen esfuerzos a tratar de dirigir hacia la agricultura una proporción mayor de los abundantes nuevos recursos que están aportando las fundaciones privadas y las OSC que desarrollan su actividad en zonas rurales. De manera análoga, encierra un potencial importante el mayor uso de asociaciones entre los sectores público y privado, en zonas donde existen la complementariedad y capacidad necesarias, para el desarrollo de la infraestructura o la prestación de servicios. La recapitalización mediante recursos privados para asegurar la transformación eficaz de un proyecto iniciado como inversión pública en empresa privada viable, con especial atención al fomento de agronegocios, el desarrollo de los mercados

agrícolas, la formación de la cadena de suministro y la adición de valor mediante la elaboración, está en condiciones de activar la enorme capacidad de financiación del sector privado.

El futuro

46. Diversos eventos internacionales programados para 2007 y 2008 influirán probablemente en los compromisos futuros: se trata, en concreto, de la segunda Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo prevista para el segundo semestre de 2008 en Doha, el Foro del ECOSOC sobre cooperación para el desarrollo que tendrá lugar en julio de 2007, la reunión de primavera que celebrarán en Nueva York, en julio de 2008, el ECOSOC, las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UNCTAD, y el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se reunirá en Accra en septiembre del mismo año.

47. A nivel nacional, es necesario dar mayor visibilidad a la agricultura; se precisan “campeones” que defiendan la causa de la población rural pobre haciendo oír su voz en relación con las cuestiones financieras a fin de que se otorguen recursos extrapresupuestarios en respaldo de las principales fuerzas motrices del sector: el capital humano, la tecnología y las instituciones. Para asegurarse una proporción mayor del gasto público, los ministerios de agricultura deben planificar y ejecutar sus actividades con mayor eficacia y demostrar de qué manera la agricultura puede transformarse en motor del crecimiento económico y de la reducción sostenible de la pobreza.