TASK FORCE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición

Informe del Comité de Expertos de Alto Nivel del Grupo Piloto sobre financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición

Financiamientos innovadores para el desarrollo

Grupo Piloto

Informe de expertos internacionales

FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA LA AGRICULTURA, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

INFORME DEL COMITÉ DE EXPERTOS DE ALTO NIVEL DEL GRUPO PILOTO SOBRE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA LA AGRICULTURA, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Informe de expertos internacionales

Diciembre de 2012

Los miembros del Comité de Expertos de Alto Nivel participaron a título personal. Las opiniones expresadas no reflejan las de las instituciones, organizaciones o empresas a las que pertenecen. Pese a que ninguno de ellos discrepa con las orientaciones y el enfoque generales del informe, ninguno de ellos hará totalmente suyas todas y cada una de las recomendaciones o afirmaciones que aquí figuran.

Aviso legal

Las opiniones expresadas en el presente documento son responsabilidad únicamente del Comité de Expertos de Alto Nivel. Se autoriza la reproducción, así como la traducción, con fines no comerciales, a condición de que sea citada la fuente, el editor sea avisado previamente y se le envíe una copia.

Realización : DGM
Traducción en español : departamento de traducción del MAE
Impresión : departamento de reprografía del MAE

ÍNDICE

Resumen **5**

Miembros del Comité **9**

Introducción **10**

Financiación innovadora para el desarrollo **10**

La financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición: definiciones **10**

Informe **12**

1. Motivación de los mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo de una agricultura sostenible, y para la seguridad alimentaria y la nutrición **12**

1.1 ¿Por qué es necesario invertir masivamente en seguridad alimentaria y nutrición? **12**

1.2 ¿Por qué se necesitan mecanismos innovadores de financiación? **14**

2. Estudio de los posibles mecanismos de financiación innovadora **16**

2.1 Criterios para seleccionar los mecanismos innovadores **16**

2.1.1 Criterios relativos a los recursos 16

2.1.2 Criterios relativos al uso 17

2.1.3 Consideraciones adicionales para seleccionar mecanismos innovadores 18

2.2 Análisis de los mecanismos identificados **18**

3. Propuesta de mecanismos innovadores **24**

3.1 Mecanismos para canalizar recursos nuevos hacia la seguridad alimentaria, el desarrollo agrario y la nutrición **24**

3.1.1 Mecanismos para atraer nuevos recursos 24

3.1.2 Posibles mecanismos identificados a partir del analisis multicriterio 24

3.2 Mecanismos para catalizar la inversión privada en cadenas de valor agroalimentarias **26**

3.2.1 Instrumentos de gestión del riesgo y mecanismos crediticios innovadores 27

3.2.2 Propuesta de mecanismo para desarrollar y potenciar instrumentos innovadores de financiación para la inversión privada en cadenas de valor 31

3.2.3 Asociaciones público-privadas ... 32
3.2.4 Subvenciones para los insumos de los pequeños agricultores ... 33
3.2.5 Mecanismos para catalizar la inversión privada en sistemas innovadores (AMC e incentivos ex post) ... 36
3.2.6 Las remesas de los emigrantes ... 39
3.3 Entidad innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición ... 39

Recomendaciones ... 43

Anexos ... 44

Anexo 1: Los mecanismos innovadores de financiación identificados ... 44
1. Mecanismos de financiación innovadores por sus recursos (recursos nuevos) ... 44
2. Mecanismos innovadores por su efecto catalizador sobre la inversión privada ... 46

Anexo 2: Presentación general de mecanismos innovadores para un Fondo Catalizador que movilice la financiación del sector privado para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición ... 47
1. Medios innovadores para catalizar los métodos del sector privado ... 47
2. Ejemplos de formas innovadoras para estimular el sector privado ... 48

Anexo 3: Términos de referencia de la *Taskforce* sobre Financiación Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición ... 54
1. Trasfondo ... 54
2. Objetivo ... 55
3. Enfoque ... 55
4. Cometidos específicos ... 55
5. Cuestiones clave que deberán abordar los expertos internacionales ... 56
6. Composición de la *Taskforce* ... 56
7. Comité Internacional de Expertos de Alto Nivel ... 56
8. Disposiciones relativas al presupuesto y las reuniones ... 56
9. Resultados previstos ... 56

Anexo 4: Bibliografía y lecturas complementarias ... 57

Figuras
Figura 1: AOD para Agricultura / Silvicultura / Pesca 2000-2010 ... 15
Figura 2: Potenciación de los instrumentos innovadores de financiación para las cadenas de valor ... 33
Figura 3: Mecanismo de financiación de abonos ... 35

Tablas
Tabla 1: Mecanismos de financiación innovadores por sus recursos (recursos nuevos) ... 19
Tabla 2: Mecanismos innovadores por su efecto catalizador sobre la inversión privada ... 22

RESUMEN

El presente informe es resultado de un trabajo colectivo realizado por el Comité de Expertos de Alto Nivel y por un equipo de redacción al que encomendó esta tarea la *Taskforce* sobre Financiación Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Esta *Taskforce* había sido creada por el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo en su 9ª reunión plenaria, celebrada en Malí (Bamako) en junio de 2011.

En el informe se incluye un análisis de la demanda de financiación innovadora destinada específicamente al sector de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, así como un examen crítico de los mecanismos existentes y potenciales, y también se propone una serie de posibilidades para desarrollar esos mecanismos, en base a los conocimientos de un Comité de Expertos de Alto Nivel, el estudio de las diferentes publicaciones, reuniones con los profesionales pertinentes y una consulta en línea del Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (Foro FSN)[1].

La *Taskforce* sobre Financiación Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición fue creada para responder a las dificultades con que se enfrenta y se enfrentará la comunidad internacional en materia de inseguridad alimentaria y de desnutrición, pero también está relacionada con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

En 2010-2012, casi 870 millones de personas estaban crónicamente subnutridas, lo que significa que el número de personas que pasan hambre en el mundo sigue siendo intolerablemente elevado. A la luz de las tendencias demográficas actuales, en particular en los países en desarrollo, cabe suponer que la demanda mundial de alimentos habrá aumentado en un 60 por ciento en 2050[2].

Enfrentar este desafío y conseguir que los países en desarrollo gocen de seguridad alimentaria y nutricional implica realizar inversiones considerables en el sector agrario (es decir, un 50 por ciento más del nivel actual, según la FAO[3]), así como en el sector de la alimentación (se necesitan inversiones adicionales anuales de 11 800 millones de dólares para incorporar a gran escala la prioridad de la nutrición en intervenciones específicas identificadas por *The Lancet*[4] y apoyadas por el movimiento para el Fomento de la Nutrición (SUN por sus siglas en inglés)[5], según el Banco Mundial[6]). Estas inversiones también tendrían que combinarse con esfuerzos en varios sectores transversales, como serían la emancipación económica (en especial de las mujeres y los jóvenes), la educación, la salud, agua, saneamiento e higiene, etc.

A pesar de que van aumentando, los presupuestos de seguridad alimentaria, que incluyen componentes relativos a la agricultura y la alimentación, están muy restringidos en los países en desarrollo.

1- http://www.fao.org/fsnforum/
2- FAO, FIDA y PMA: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2012: El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente, para acelerar la reducción del hambre y de la desnutrición* : http://www.fao.org/publications/sofi/es/
3- *Idem*
4- The Lancet (enero de 2008), "*Maternal and Child Undernutrition, Special Series*"
5- Movimiento SUN: http://scalingupnutrition.org
6- Horton y otros (2010) "*Scaling Up Nutrition, What will it cost?* (¿Cuánto costaría fomentar la nutrición?) Washington DC: Banco Mundial.

Por lo que a la agricultura se refiere, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) específica ha aumentado estos últimos años, asignando mayores partidas a los países emergentes de renta media, por comparación con los países del África subsahariana y los países menos adelantados. Es un dato tanto más importante en África subsahariana, el continente donde más aumentará la población, donde los rendimientos tienden a estancarse estos últimos años y donde el cambio climático puede repercutir sobre la productividad agraria. En cuanto a la alimentación, los esfuerzos e inversiones mundiales deben aumentar para contrarrestar las tasas de desnutrición, en particular en África subsahariana y en el sur de Asia, donde siguen siendo elevadas. En 2011, se calcula que había 165 millones de niños raquíticos menores de cinco años (es decir, padecían de desnutrición crónica) y que más del 90 por ciento de ellos viven en África y Asia. Y por lo que a la emaciación se refiere, se calcula que son 52 millones los afectados, lo que significa que corren un mayor riesgo de padecer malnutrición grave y de morir. El 70 por ciento de ellos viven en Asia, la mayoría en el sur y el centro (2011, UNICEF-OMS-Banco Mundial).[7]

A pesar de los esfuerzos recientes, no parece probable que la comunidad internacional sea capaz de obtener los fondos necesarios con los recursos clásicos, que tienden a restringirse y ser menos predecibles en tiempos de crisis. Es menester volver hacia recursos alternativos, como los mecanismos de financiación innovadora, para completar la AOD tradicional para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Además de una financiación pública que atienda la dimensión de bien público que reviste la seguridad alimentaria, el desarrollo agrario requiere inversiones privadas en un nivel elevado, puesto que el grueso de los actores del sector son partes privadas. Existen fuertes indicios de que la inversión privada todavía va a la zaga de su potencial en la mayoría de los países en desarrollo (y, en particular, en África), porque los inversores y los bancos se interesan poco por un sector que asocian con riesgos elevados por el clima, los precios y la contraparte, así como con mercados defectuosos. En cuanto a la agricultura a pequeña escala, las cooperativas eficientes son importantes proveedores potenciales de servicios financieros, y son el prerrequisito para asociarse con los inversores. Se ha experimentado con algunos instrumentos innovadores para superar estos obstáculos, pero todavía deben ser desarrollados y potenciados.

La financiación innovadora (que incluye recursos complementarios innovadores para la AOD y los presupuestos nacionales, así como mecanismos innovadores para catalizar la inversión privada) es esencial para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición. Para aumentar al máximo su contribución a los objetivos de seguridad alimentaria, dichos mecanismos innovadores deberán, en la medida de lo posible, fijarse como diana la producción y la oferta de alimentos, así como la agricultura familiar, prestando atención específicamente a que la agricultura trabaje para la alimentación, o sea, a que se oriente hacia la nutrición (según los principios rectores de la FAO[8]). Por consiguiente, se podrían explorar mecanismos de financiación innovadora plenamente dedicados a la alimentación. Para que sean totalmente efectivos, deberán tener un alcance global, completar la AOD tradicional y generar una financiación a largo plazo y predecible.

El Comité de Expertos de Alto Nivel, que sabe que numerosas instituciones de desarrollo agrario ya están implicadas en varios proyectos piloto que incluyen mecanismos de financiación innovadora, llegó a la conclusión de que esas intervenciones necesitan claramente coordinación, promoción e potenciación, y también de que es necesario disponer de una instancia donde se puedan compartir y evaluar las experiencias, y diseñar y perfeccionar mecanismos innovadores. Se recomienda, por tanto, la propuesta de un sistema para promover la financiación innovadora y las soluciones innovadoras de financiación para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Además de proponer esta Entidad Innovadora, el informe presenta dos grandes categorías de mecanismos de financiación innovadora, concretamente: 1) Mecanismos para generar recursos nuevos, y 2) Mecanismos para catalizar la inversión privada. No se trata de promover un mecanismo único, sino de alentar el desarrollo

7- UNICEF-OMS-Banco Mundial (2012), *Joint Child Malnutrition Estimates* (Datos conjuntos sobre malnutrición infantil).
8- FAO (2012) - *Synthesis of Guiding Principles on Agriculture Programming for Nutrition* (Síntesis de los principios rectores de programación agrícola para la nutrición).

de múltiples opciones sobre la base de iniciativas mundiales, regionales, bilaterales, nacionales o locales. Aunque los mecanismos propuestos no son necesariamente de alcance mundial, la búsqueda de una movilización internacional ha llevado al Comité de Expertos a sugerir mecanismos que podrían federar ampliamente.

Mecanismos para generar recursos nuevos

- **Impuestos nacionales** (que se decidirán a escala nacional en los países industrializados, emergentes o en desarrollo): por ejemplo, el impuesto sobre las transacciones financieras, apoyado por varios países europeos, se podría emplear en parte para financiar la seguridad alimentaria en los países en desarrollo; un impuesto sobre las grasas y los azúcares, que ya existe en algún país (EEUU) podría emplearse en parte para financiar acciones de nutrición en los países en desarrollo, y un impuesto sobre los abonos en los países desarrollados y emergentes ha sido propuesto también por la NEPAD como medio de desarrollar el consumo de abonos en África, por medio de subvenciones inteligentes.
- **Contribuciones voluntarias**, que podrían aportar, por ejemplo, los consumidores, las empresas y los trabajadores y/o la industria alimentaria y de nutrición. También se podría pensar en la lotería (parte de los ingresos de la lotería belga ya se emplea para financiar proyectos de seguridad alimentaria en países en desarrollo).
- **La venta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero vinculadas a la creación de mercados de carbono** en un número creciente de países también puede ser usada en parte para financiar acciones destinadas a aumentar la resiliencia al cambio climático en los países en desarrollo así que para tratar una serie de problemas de seguridad alimentaria.
- **Las remesas de los emigrantes** representan flujos considerables de fondos desde los países industrializados hacia los países en desarrollo. Se calcula que se elevan a 400.000 millones de dólares al año, o sea, tres veces más que la AOD neta. Las remesas de los emigrantes pueden ser consideradas como fuentes nuevas y renovables de financiación, y como capital privado existente que se podría encauzar hacia la agricultura. En el primer caso, los instrumentos financieros que movilizarían este tipo de recursos nuevos para el desarrollo serían: 1) la titulización de las remesas por las entidades financieras, es decir, movilizando fondos del sector privado para los bancos; 2) la movilización de los recursos de los emigrantes para el desarrollo mediante bonos específicos, lo que corresponde a movilizar financiación nueva para los Estados.

Mecanismos para catalizar la inversión privada

- **Instrumentos de gestión del riesgo**, como seguros contra riesgos climáticos basados en índices, que compensan al suscriptor por una pérdida de la producción cuando un índice de referencia, por ejemplo, la pluviometría, no se alcanza; y fondos de garantía, que reducen los riesgos para el banco con una garantía parcial sobre su cartera de préstamos.
- **Instrumentos innovadores de crédito**, como recibos de almacenado, que permiten emplear las existencias como garantía para un préstamo y han demostrado ser una manera eficaz de canalizar fondos hacia las cadenas de valor, podrían ser potenciados.
- **Asociaciones público-privadas** con disposiciones institucionales y financieras apropiadas podrían ayudar a movilizar fondos del sector privado a fin de financiar las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la agricultura y de las cadenas de valor. Habría que centrar los esfuerzos en constituir sistemas financieros resistentes e incluyentes.
- **Subvenciones inteligentes** para los insumos necesarios para la intensificación también podrían catalizar las inversiones de los agricultores. La ya mencionada propuesta de la NEPAD plantea un sistema de armonización de subvenciones para abonos, para los países subsaharianos, basado en principios comunes de buena gestión y en una cofinanciación entre los Estados individuales y un Mecanismo Africano de Financiación de Abonos. Se espera multiplicar así por cinco el uso de abonos en diez años (África subsahariana registra el uso más bajo de abonos del mundo), lo que invertiría la alarmante tendencia actual de agotamiento de los suelos y

fomentaría un aumento considerable de la producción de alimentos. Los programas de subvención de insumos, combinados con planes de financiación para la compra de insumos, requerirían menos subvenciones, al tiempo que alentarían el desarrollo de los servicios financieros para la agricultura.

- **Las remesas de los emigrantes** también pueden ser consideradas como capital existente que se podría encauzar hacia la agricultura. Las evaluaciones rápidas de la FAO en quince países indican que la inversión de las remesas en el sector agrícola es de entre 3 y 10 por ciento[9]. Se necesitan sistemas innovadores para crear vehículos financieros que saquen partido de las remesas actuales de los emigrantes para ampliar las inversiones en proyectos de agricultura, seguridad alimentaria y nutrición en los países en desarrollo.

También queda bastante margen para desarrollar la difusión de las innovaciones técnicas (factor crucial de crecimiento agrario y de mejora de la nutrición) mediante mecanismos innovadores que canalicen la inversión privada hacia sistemas innovadores: **los incentivos** ex post (basados en incentivos para la innovación vinculados con objetivos predeterminados) y los AMC[10] o **compromisos comerciales por adelantado** (que les garantizan a las empresas innovadoras un mercado mínimo, lo que reduce el riesgo de fallo del mercado) son vías prometedoras por desarrollar[11]. Además, los DIB[12], o **bonos de desarrollo**, son también un instrumento interesante para promover la innovación en la prestación de servicios, especialmente para las intervenciones específicas en nutrición de SUN.

A fin de facilitar la necesaria coordinación, y de beneficiarse de las nuevas iniciativas existentes, la Entidad Innovadora propuesta tendría la ventaja de ser una alianza incluyente en cuya dirección participarían numerosos actores del desarrollo, como los representantes de los países socios, los organismos financiadores, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, el sector privado y fundaciones privadas. Por lo tanto, participaría en las futuras discusiones sobre los mecanismos de financiación innovadora.

Los miembros del Comité de Expertos también sugieren recomendaciones para que el Grupo Piloto las haga suyas, al objeto de materializar las propuestas recogidas en el informe: 1) apoyar el establecimiento de una plataforma de múltiples partes interesadas para coordinar la investigación y la difusión de conocimientos sobre la financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición: la Entidad Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (IFAFSN por sus siglas en inglés); 2) iniciar las labores de la IFAFSN lanzando uno o varios ejes de trabajo seleccionados entre las siguientes opciones que se proponen en el informe:

- AMC (compromisos comerciales por adelantado) específicos para insumos agrarios y productos nutritivos.
- Asociación público-privada para catalizar la inversión privada en la cadena de valor de la agricultura y la alimentación (un proyecto piloto podría consistir en encontrar la manera de sistematizar un plan integrado de alimentación escolar con suministros de pequeños productores locales).
- Instrumentos estructurados de finanzas y gestión del riesgo para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.
- Planes y alianzas innovadores para movilizar y canalizar las remesas de los emigrantes hacia la inversión agraria.
- Contribuciones voluntarias (loterías específicas, por ejemplo).
- Impuestos sobre las grasas y los azúcares (con objetivos orientados hacia la desnutrición y el sobrepeso), y sobre los abonos.

9- Bangladesh, Ecuador, Gambia, Granadinas, Guinea, India, Jamaica, Kenia, Nepal, Perú, Filipinas, Senegal, St. Vincent, Tonga y Zambia.

10- Ya se emplea con éxito en el sector sanitario para la producción de vacunas.

11- Por ejemplo, compromisos comerciales por adelantado (AMC), planes de copago y compra de patentes para mejorar alimentos listos para el consumo adicionales, diversificados y producidos localmente, lo que también entraña una disminución del coste de suministro y fomenta las empresas locales.

12- Center for Global Development and Social Finance (mayo de 2012), *Development Impact Bonds - Working group briefing note* (Nota del grupo de trabajo sobre los bonos de desarrollo) http://www.cgdev.org/doc/Workingpor ciento20Groups/Developmentpor ciento20Impactpor ciento20Bondspor ciento20Briefingpor ciento20Note.pdf

MIEMBROS DEL COMITÉ

Miembros del Comité de Expertos

Prof. Joachim von Braun, Director del Centro de Investigación para el Desarrollo (*Zentrum für Entwicklungsförderung* - ZEF) y Profesor del Departamento de Cambio económico y tecnológico, Bonn

Richard China, Director de la División de Apoyo a la Formulación de políticas y programas, FAO, Roma

Tiécoura Coulibaly, Encargado de la Elaboración de la Estrategia nacional agraria y rural en el Ministerio de Agricultura de Malí, Bamako

Craig Courtney, Alto Directivo, Inversiones financieras (independiente), Ginebra

Thomas Elhaut, Director de la División de Estadística y Estudios para el Desarrollo, FIDA, Roma

Dr. Hafez Ghanem, *Senior Fellow*, Brookings Institution

Pierre Jacquet, Presidente de *Global Development Network*, Nueva Delhi

Dr. Costantino Moretti, Asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo, Roma

Lamon Rutten, Director de Programa, Políticas, Mercados y TIC del Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural, ACP-UE (CTA), La Haya

Dr. Panayotis Varangis, Director Mundial, Pequeñas y Medianas Empresas, Corporación Financiera Internacional (CFI), Washington

Equipo de investigadores

Cécilia Aspe, Encargada de Cabildeo, *Action Contre la Faim* (ACF France)

Agnès Biscaglia, Simon Bordenave y **Jean-René Cuzon**, Francia

Chitra Deshpande, Pedro De Vasconcelos y **Robert W. Meins**, FIDA

Mathias Kalkuhl, Alemania

Maurizio Malogioglio, FAO

Secretaría

Marie-Caroline Dodé, Francia

Géraldine Tardivel, FAO

Equipo de redacción

Nicolas Gergely y **Pierre Baris,** consultores GLG

INTRODUCCIÓN

Financiación innovadora para el desarrollo

La financiación innovadora para el desarrollo es un concepto muy popular que manejan numerosos actores de varias maneras, y que todavía es objeto de debate. En el presente informe, los criterios empleados corresponden a la definición promovida por el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo. Según dicho Grupo, los mecanismos de financiación son innovadores por tres motivos: (1) por su modo de recaudación, estable y predecible; (2) por completar la AOD; (3) por su gestión multilateral de los recursos movilizados. De hecho, se basan en nuevas alianzas entre una amplia variedad de interlocutores: los países de diversos niveles de desarrollo, las autoridades locales y el sector privado.

En el informe se expone de qué manera los mecanismos de financiación innovadora pueden beneficiar a la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, focalizándose sobre tres puntos:

- Cómo aportan recursos nuevos, por comparación con la AOD clásica (innovando por los recursos);
- Cómo catalizan la inversión privada mediante instrumentos catalizadores adecuados (innovando por el uso); y
- Cómo promueven nuevos enfoques para potenciar las herramientas innovadoras.

El Grupo Piloto ha identificado cinco categorías de mecanismos:

- mecanismos de mercado (subastas de recursos con cuotas para utilizar parte de ellas para el desarrollo, por ejemplo, las subastas de CO_2 en Alemania);
- mecanismos de garantía, que influyen sobre la manera en que se asignan los recursos en el tiempo (IFFIm: Servicio Financiero Internacional para la Inmunización) o crean incentivos económicos (AMC: Compromisos Comerciales por Adelantado);
- impuestos sobre actividades mundializadas, instaurados en general por un grupo de países de manera coordinada y con una gestión conjunta (contribución internacional de solidaridad sobre los billetes de avión, impuesto sobre las transacciones financieras…);
- contribuciones ciudadanas de individuos, empresas o consumidores (iniciativa RED, fondo de contrapartida GAVI, loterías), en las que a veces participan los Estados de distintas maneras (incentivos fiscales, canalización de recursos…);
- mecanismos de gestión de la deuda (*debt-2-health*…).

La financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición: definiciones

"Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana."

Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996.

Esta definición reconocida internacionalmente, que proviene de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, comprende los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, a saber:

- **La disponibilidad física** de los alimentos se refiere al aspecto "suministro" de la seguridad alimentaria, siendo determinada por el nivel de producción alimentaria y de existencias, y por el comercio;
- **El acceso económico y físico** a los alimentos requiere medios de subsistencia adecuados que permitan disponer de recursos económicos para adquirir alimentos (renta), habida cuenta de los precios de los alimentos;
- **La utilización** de los alimentos (o calidad de los alimentos) se refiere al aspecto nutricional e inocuo de los alimentos;
- **La estabilidad de la oferta** se refiere al hecho de que en todo momento debe estar garantizada la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad. Las condiciones climáticas desfavorables (sequías, inundaciones), la inestabilidad política (disturbios), los factores económicos (desempleo, alza de los precios de los alimentos) pueden ser factores de inseguridad alimentaria.

Estas cuatro dimensiones deben estar cubiertas simultáneamente para que se cumplan los objetivos de seguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria no es sólo un problema de producción agrícola, sino que también tiene que ver con el acceso a los alimentos y la reducción de la pobreza. Las estrategias destinadas a eliminar la inseguridad alimentaria deben combinar esfuerzos en los demás sectores.

Desde su introducción, el concepto de seguridad alimentaria ha sido ampliado y revisado constantemente a fin de integrar las realidades mejor observables a nivel micro y macro, para explicar que millones de personas sigan padeciendo inseguridad alimentaria y desnutrición en todas sus formas, especialmente en los países en desarrollo, tanto en zonas rurales como urbanas.

La seguridad alimentaria debe ser considerada en términos cuantitativos pero también cualitativos, o sea, incluyendo la nutrición, que se ve cada vez más como uno de sus componentes importantes. Las cuestiones nutricionales se han ido incorporando al concepto, pero el concepto de seguridad nutricional ha llegado recientemente a elevarse al mismo nivel que el de seguridad alimentaria, para, por último, fusionarse con él.

"Hay seguridad nutricional cuando todas las personas consumen en todo momento alimentos en cantidad y de calidad suficientes en términos de variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, y tienen un entorno sanitario y una salud, educación y cuidados adecuados."

FAO/AGN, marzo de 2012.

El concepto de seguridad nutricional recalca estos cuatro pilares de la seguridad alimentaria, haciendo hincapié especialmente en los criterios de accesibilidad (física, social y económica) y calidad (alimentos inocuos y nutritivos, respeto de las necesidades y preferencias dietéticas). Lo que es más, este concepto identifica y subraya los factores no alimentarios de la nutrición.

INFORME

1. Motivación de los mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo de una agricultura sostenible, y para la seguridad alimentaria y la nutrición

1.1 ¿Por qué es necesario invertir masivamente en seguridad alimentaria y nutrición?

Cumplir con la demanda de alimentos será un gran desafío para los países en desarrollo

En 2050, la población mundial se elevará a 9 100 millones de personas, o un 34 por ciento más que hoy, especialmente en los países en desarrollo. Este crecimiento demográfico, combinado con un aumento del consumo de carne per capita, requerirá un aumento del 60 por ciento de la producción mundial de alimentos, para personas y animales[13].

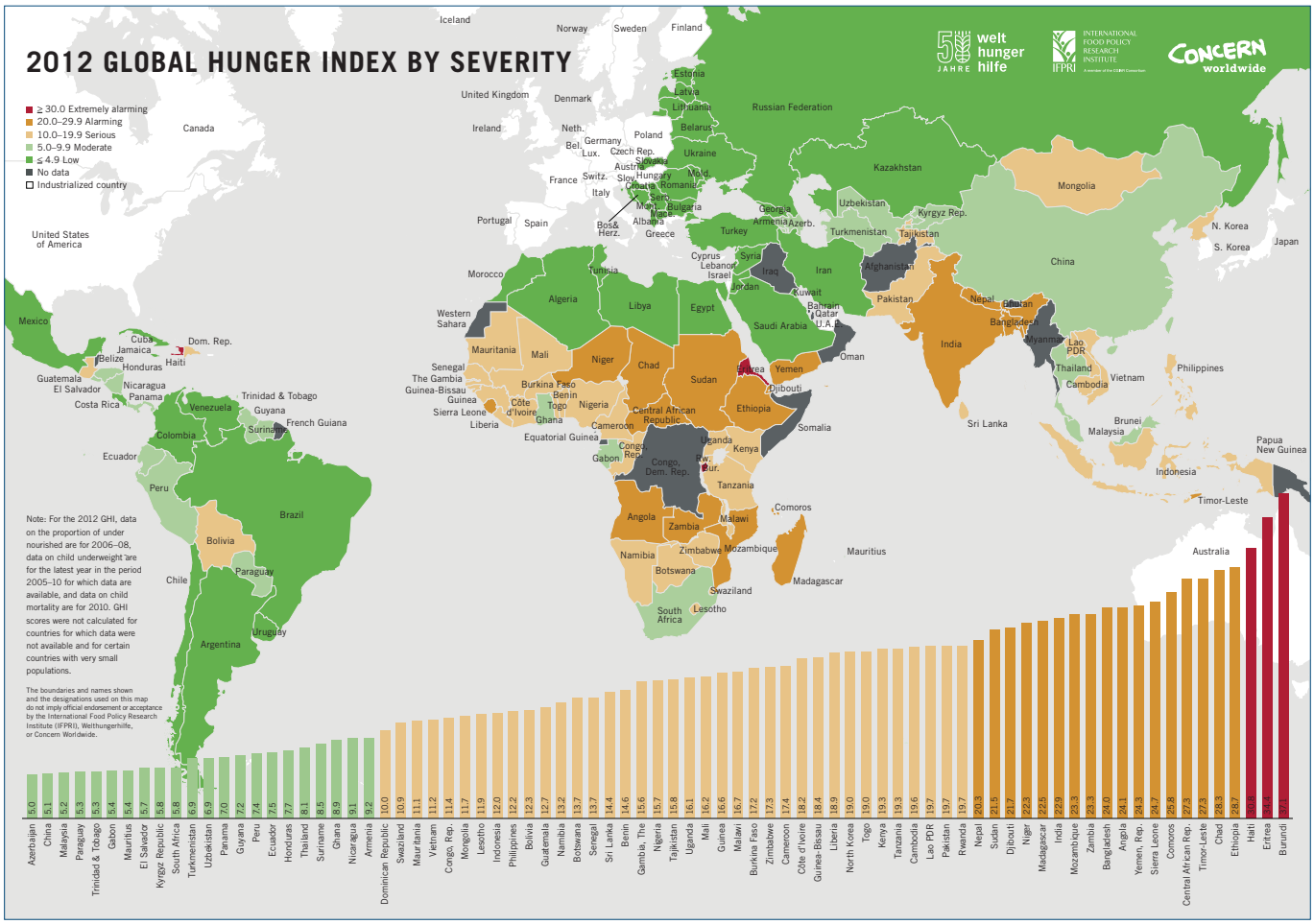
La crisis de 2007-08 ha inspirado todo tipo de investigaciones y estudios sobre las causas de la inseguridad alimentaria (transmisión de las subidas de precios, estudios prospectivos sobre la oferta y la demanda de alimentos…). Algunos estudios demuestran que la volatilidad de los precios probablemente continúe, lo que tendrá efectos negativos sobre la seguridad alimentaria, en particular para los países en desarrollo, que son importadores netos de cereales. El reto para ellos, por tanto, será considerable, si se quiere evitar que aumente la dependencia de las importaciones de alimentos y de la ayuda alimentaria.

Casi todo el aumento demográfico se registrará en los países en desarrollo. En particular, habrá que realizar mejoras a gran escala de la intensificación agraria y de las nuevas tecnologías, ya que el 80 por ciento del incremento de producción necesario tendrá que realizarse aumentando los rendimientos y la intensidad de los cultivos, debido a las limitaciones de la expansión de las tierras cultivables[14].

Entre los países en desarrollo, es en la región africana donde el reto requiere mayores esfuerzos. África va a la zaga en materia de aumento de la productividad de los principales cultivos, así como de dependencia alimentaria. Sobre la región se ciernen serias amenazas por lo que respecta a mantener la fertilidad de los suelos (que es baja de por sí), a causa de un medio ambiente frágil, del aumento de la presión sobre las tierras y del bajo nivel de adopción de prácticas eficaces de conservación de los suelos. El consumo de abonos no es más que de 9 kg/ha/año (en contenido de nutrientes), por comparación con los 140 kg por término medio en los países desarrollados. Y además, es en los países subsaharianos donde el crecimiento demográfico será mayor, donde el índice de hambre es alarmante y probablemente serán los más afectados por el cambio climático.

13- FAO, FIDA y PMA: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2012: El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente, para acelerar la reducción del hambre y de la desnutrición*: http://www.fao.org/publications/sofi/es/

14- FAO : Alimentar al mundo, erradicar el hambre, 2009.



Fuente: IFPRI, 2012

El cambio climático entraña graves riesgos para la seguridad alimentaria a largo plazo. Aunque los países del hemisferio sur no sean los principales causantes del cambio climático, es posible que padezcan la mayor parte de sus consecuencias, en forma de disminución de los rendimientos y de una mayor frecuencia de incidencias climáticas extremas. De los estudios se desprende que el impacto acumulado del cambio climático sobre la producción agrícola africana hasta 2080-2100 podría situarse entre el 15 por ciento y el 30 por ciento, si no se hacen a tiempo los esfuerzos necesarios para adaptar la agricultura al cambio climático[15].

Para enfrentar este reto requerirá aumentar considerablemente las inversiones en agricultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha calculado que los países en desarrollo deberán invertir, sectores público y privado incluidos, 83 000 millones de dólares al año netos del coste de renovación de equipos existentes, o 209 000 millones si se incluye este coste, siendo el nivel actual de inversión de 142 000 millones[15], o sea, un aumento del 50 por ciento. Dada la importancia y la urgencia del reto, y las limitaciones presupuestarias existentes, resulta crucial favorecer las inversiones con una alta incidencia en la nutrición.

15- Cómo alimentar al mundo en 2050:
http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/Cómo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf

Dada la importancia y la urgencia de la cuestión y las limitaciones presupuestarias actuales, es crucial para promover las inversiones con un impacto significativo en la nutrición. La desnutrición aumenta la carga de las enfermedades en los países en desarrollo, acentuando el impacto humano y económico de enfermedades tales como la tuberculosis, la malaria y VIH/SIDA[16]. Cada año, la desnutrición causa 3,5 millones de muertes prevenibles en niños menores de cinco años. Según el Banco Mundial, el impacto de la mala nutrición materna e infantil es duradero y sus consecuencias no son sólo sanitarias, puesto que puede reducir la producción de los países en 2-3 por ciento al año. La inversión en nutrición es básica para el desarrollo humano y económico.

Los esfuerzos en estas áreas deben mejorar los modelos agrícolas para proporcionar a todas las personas a alimentos sanos y nutritivos y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, centrándose en el África subsahariana (SSA) y los Países Menos adelantados (PMA).

Ayudar a los países en desarrollo, y en particular a África, a enfrentar este reto, es una responsabilidad apremiante de la comunidad mundial.

- *En primer lugar, porque está estrechamente relacionada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Las intervenciones específicas en alimentación y crecimiento agrícola son esenciales para alcanzar el ODM 1 (reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre antes de 2015[17]), ya que la pobreza extrema es esencialmente un fenómeno rural. Efectivamente, tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales y más del 80 por ciento de los pobres depende directa o indirectamente de la agricultura para subsistir. Numerosos estudios confirman que la agricultura puede contribuir de manera esencial al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza en los países menos adelantados. Según la NEPAD, la productividad agraria deberá aumentar en al menos un 6 por ciento al año para que sea alcanzado el ODM 1.
- *En segundo lugar, porque la seguridad alimentaria es un bien público mundial*. Aunque menos directamente que otros sectores, como el medio ambiente o la salud, la seguridad alimentaria y nutricional deben ser consideradas como bienes públicos mundiales. Efectivamente, la seguridad alimentaria es un claro requisito previo para la salud, que está condicionada por la erradicación de la desnutrición; el hambre y la inseguridad alimentaria pueden causar disturbios e inestabilidad política, como se ha visto recientemente en varios países en desarrollo, y amenazan la paz. Reducir el hambre y la pobreza extrema también son una condición para limitar las emigraciones masivas y descontroladas.

1.2 ¿Por qué se necesitan mecanismos innovadores de financiación?

Pese a que van aumentando, los recursos presupuestarios para la agricultura en los países en desarrollo están muy limitados

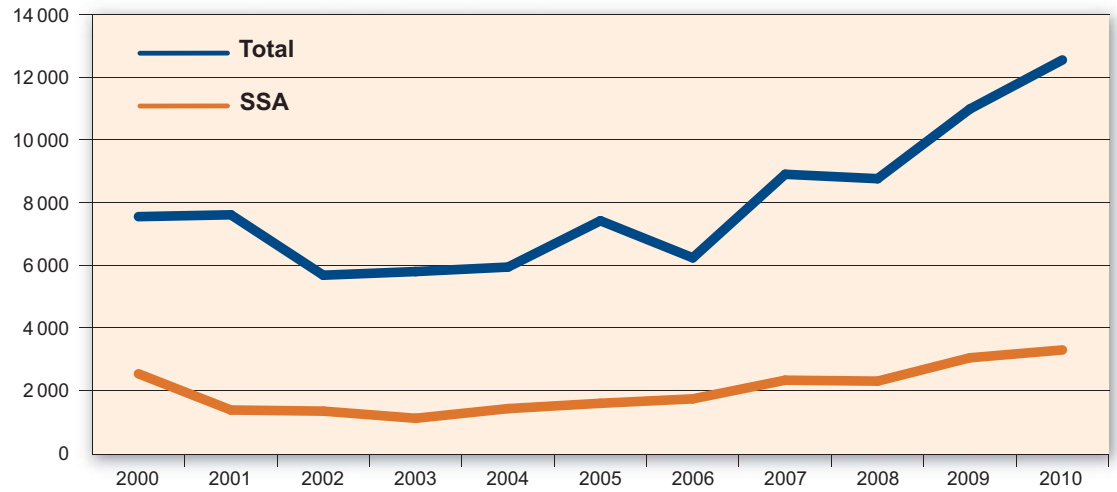
La capacidad de los países en desarrollo más pobres de colmar la brecha de inversiones con sus recursos presupuestarios tiene límites. Los Estados miembros de la Unión Africana se comprometieron, en la declaración de Maputo de 2003, a aumentar sus asignaciones presupuestarias para el sector agrario hasta el 10 por ciento antes de 2008, pero aunque se ha progresado, todavía no ha sido alcanzado este objetivo.

En diez años, la AOD global para la agricultura, la silvicultura y la pesca pasó de 7 500 millones a 12 500 millones de dólares en 2010, o sea, un aumento del 66 por ciento, debido principalmente a la crisis de 2007-08. Pero este incremento fue muy inferior en los países subsaharianos, donde pasó solamente de 2 500 millones a 3 300 millones de dólares (30 por ciento en 10 años), aunque sea donde más se necesite. A pesar de los esfuerzos recientes, es muy poco probable que la comunidad de donantes sea capaz de obtener los fondos necesarios con los recursos presupuestarios tradicionales, cuando la mayoría de los países desarrollados atraviesan crisis presupuestarias, por más que la necesidad de reinvertir en agricultura haya sido reconocida ampliamente por

16- Además, los niños desnutridos que lleguen a adultos correrán un mayor riesgo de desarrollar obesidad y desórdenes crónicos, lo que todavía impactará más sobre sistemas sanitarios que ya son frágiles. La desnutrición acentúa los efectos de todas las enfermedades, sarampión y malaria incluidas. Se calcula que el porcentaje de muertes cuya causa subyacente es la desnutrición es casi siempre el mismo para la diarrea (61 por ciento), la malaria (57 por ciento), la neumonía (52 por ciento) y el sarampión (45 por ciento).

17- Después de 2015, los nuevos objetivos seguirán incluyendo la seguridad alimentaria.

Figura 1: AOD para Agricultura / Silvicultura / Pesca 2000-2010 (en millones de dólares constantes 2010)



Fuente: realizado a partir de la base de datos de la FAO, FAOStat.org, 2012

la comunidad de donantes, y por los países en desarrollo. Lo que es más, los recursos para la AOD, en tiempos de crisis financiera, tienden a ser menos fiables y a no poder ser suficientemente previsibles para programar proyectos a largo plazo.

Por tanto, es urgente fortalecer la participación de los inversores privados y encontrar recursos no tradicionales para la ayuda al desarrollo

La inversión privada es clave para el desarrollo agrario, pero está muy limitada. A diferencia de otros sectores, como la educación o la sanidad, que se ocupan esencialmente de bienes públicos, quienes intervienen en el sector agrario (agricultores, industria agroalimentaria, proveedores de servicios para la agricultura…) son principalmente de carácter privado. Aunque la inversión pública sea necesaria para formar un entorno favorable y construir las infraestructuras, gran parte de las inversiones necesarias deberán correr a cargo de actores privados. La inversión privada, por lo tanto, es clave para el desarrollo agrario. Ahora bien, la AOD clásica, con proyectos de carácter público, ha mostrado los límites de su capacidad para fomentar las inversiones privadas porque la ejecución de los proyectos suele ser demasiado rígida y porque estos no se orientan lo suficiente hacia el mercado y los resultados. A fin de estimular la inversión privada en la agricultura, es sabido que lo esencial es construir un entorno favorable y desarrollar instrumentos catalíticos que aporten incentivos y reduzcan las trabas.

Pese a que faltan datos fidedignos en muchos países, existen buenos indicios de que la inversión del sector privado en agricultura, en los países en desarrollo (en particular en producción alimentaria), todavía no ha explotado todo su potencial ni cuenta con los medios de alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria y de nutrición. Parece que se ha progresado algo estos últimos años, como reacción a la vertiginosa subida de los precios de los alimentos en todo el mundo, pero no lo suficiente, ni en volumen ni en alcance. Lo que se explica por los numerosos límites que siguen existiendo: las empresas y los bancos son reacios a invertir en el sector, que se percibe como asociado con riesgos elevados: riesgo climático, que afecta especialmente a algunos países africanos, y que será mayor y menos previsible en el futuro, a causa del cambio climático; riesgo de precios, debido a la volatilidad creciente de los precios mundiales de los alimentos, la variabilidad de la producción local y la falta de mecanismos efectivos de almacenamiento intermedio; riesgos de contraparte, por las dificultades de obtener garantías de crédito para los mecanismos crediticios tradicionales. También existen numerosas ineficacias del mercado que impiden que los inversores privados reciban las señales adecuadas, en particular debido a la falta de información, la rigidez de los mercados y el elevado coste de entrada.

Se ha experimentado con instrumentos nuevos, que deberían ser considerados como financiación innovadora, para superar esas limitaciones (planes de seguros, mecanismos crediticios

innovadores, disposiciones contractuales innovadoras entre productores o grupos de productores y operadores de mercado, incentivos innovadores para proveedores de servicios privados…) y deberán ser perfeccionados y desarrollados a gran escala.

Por consiguiente, la financiación innovadora es esencial para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria y nutricional por medio de intervenciones específicas en el sector agrario y en la alimentación. El desarrollo, y el éxito, de los mecanismos de financiación innovadora en el sector de la salud ha demostrado que pueden movilizar nuevos fondos y catalizar la inversión privada.

- Se necesitan recursos innovadores para completar la AOD destinada al sector de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, y para que el nivel de las inversiones disponibles se acerque al nivel de las inversiones que se necesitan.
- También, y quizás sea más esencial, se necesitan instrumentos innovadores para emplear los recursos públicos, a fin de catalizar las inversiones privadas y de allanar los obstáculos que se oponen a su desarrollo. Se trataría de utilizar mecanismos de ejecución más eficientes (que se basen más sobre los resultados, más orientados al mercado, con un mayor efecto multiplicador de la inversión privada) que los tradicionales.

Estos instrumentos innovadores de financiación completan claramente a los mecanismos clásicos: los recursos clásicos son necesarios para mejorar los bienes públicos que el desarrollo agrario requiere y para crear incentivos para la inversión privada, mientras que los recursos y mecanismos de ejecución innovadores son esenciales para cerrar la brecha de inversión y para catalizar la inversión privada.

A efectos de contribuir al máximo a los objetivos de seguridad alimentaria y de nutrición, estos mecanismos innovadores de financiación, en la medida de lo posible, deberán centrarse sobre la producción y el suministro alimentarios[18], así como sobre la agricultura familiar y las cuestiones nutricionales.

2. Los posibles mecanismos de financiación innovadora

En esta sección pasaremos revista brevemente a los mecanismos de financiación innovadora que han sido identificados por los miembros de la *Taskforce* sobre Seguridad Alimentaria, y por el equipo de expertos, así como a los que se identifican en las publicaciones sobre financiación innovadora, en la medida en que parecen corresponder, tras una primera evaluación, a la definición usual de ese tipo de financiación y en la medida en que parecen ser adecuados para financiar la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición. En esta presentación se identifican dos tipos de mecanismos: los que son innovadores en materia de recursos (impuestos, contribuciones voluntarias, mercado financiero, remesas de los emigrantes) y los que son innovadores en materia de uso (incentivos ex post, financiación de las cadenas de valor).

2.1 Criterios para seleccionar mecanismos innovadores

Entre los mecanismos innovadores que han sido identificados y que se presentan en anexo, algunos pueden haber demostrado su adecuación, o pueden parecer prometedores, en otros sectores, aunque no correspondan necesariamente a las características específicas del sector de la seguridad alimentaria. Otros pueden plantear problemas en cuanto a su aceptación, eficiencia, gobernanza, pertinencia o conformidad con la declaración de París sobre los principios de la eficacia de la ayuda. A fin de seleccionar los mecanismos que se podrían recomendar al Grupo Piloto, se efectuó un análisis partiendo de dos tipos de criterios: los criterios relativos a los recursos y los criterios relativos al uso.

2.1.1 Criterios relativos a los recursos

Criterios derivados de la definición de financiación innovadora

El Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, creado en 2006, propuso en la conferencia de París de 2009 una

18- Tanto las frutas y hortalizas como la ganadería y la pesca.

primera definición de financiación innovadora[19]. Pese a que todavía se está debatiendo sobre esta definición, expone algunas características fundamentales que se esperan de ella:

- **Estabilidad**. Es esencial para el desarrollo de la agricultura que los mecanismos de financiación sean estables porque las intervenciones se hacen a largo plazo.
- **Previsibilidad**. Los recursos deben ser predecibles durante el tiempo requerido para los proyectos de desarrollo agrario, de modo que sea posible planificar las actividades. Este criterio exige que los recursos sean cuantificables, lo que implica mecanismos de movilización de recursos claramente formulados y aplicados por todos los contribuyentes.
- **Completar la AOD clásica**. La financiación innovadora debe completar la AOD clásica, pero ésta debe servir como catalizador para atraer recursos privados que, de otro modo, no se invertirían en agricultura.
- **Nuevas asociaciones**. Este criterio supone mecanismos en cuya gestión y utilización intervengan la sociedad civil y el sector privado, así como los contribuyentes.
- **Vínculos entre el origen y la utilización de los fondos**, a fin de evitar el riesgo de que los nuevos recursos sean asignados a sectores distintos de aquel para los que destinaban inicialmente.

Los siguientes criterios adicionales para la seguridad alimentaria, la agricultura y la nutrición

- **La aceptación de los contribuyentes**. Este es, sin duda, uno de los criterios más discernientes. La financiación innovadora tendrá pocas probabilidades de éxito si los contribuyentes potenciales no están convencidos del interés de su contribución.
- **Viabilidad**. Los mecanismos seleccionados deben ser relativamente fáciles de instaurar rápidamente. Los métodos de recaudación y transferencia de los recursos, y el control de su utilización deben ser transparentes. Este criterio será difícil de valorar mientras la financiación innovadora se encuentre en fase de concepción o mientras un mecanismo dado no haya sido experimentado en otros sectores.
- **Cuantía prevista de los recursos**. Este criterio es esencial para seleccionar mecanismos futuros, dado que las necesidades de financiación en el sector agrario de los países en desarrollo son considerables.
- **Coste de movilización de los recursos**. El coste de transacción de los fondos movilizados deberá ser mínimo en comparación con las contribuciones. En los mecanismos que se utilizan actualmente, se observan grandes diferencias de eficiencia de los costes (1,75 por ciento en el impuesto sobre billetes de avión, más del 30 por ciento en algunos mecanismos filantrópicos).

2.1.2 Criterios relativos al uso

Criterios considerados para el análisis

- **Incidencia**. Los mecanismos innovadores deben tratar las limitaciones del desarrollo agrícola e incidir significativamente en términos de seguridad alimentaria y de generación de renta, en particular para las poblaciones más pobres, desde una perspectiva a largo plazo. Estos mecanismos deberían beneficiar en primer lugar a los pequeños agricultores.
- **Efecto de palanca**. Este criterio es esencial para los mecanismos destinados a canalizar inversiones locales y extranjeras hacia el sector agrario.
- **Eficiencia de la gestión de los fondos**. En principio, se espera que los mecanismos innovadores sean más eficientes en cuanto a su gobernanza y capacidad de desembolso que los tradicionales. La inclusión del sector privado en su gestión debe contribuir a su eficiencia.
- **Capacidad de potenciación**. Es necesario potenciar los proyectos piloto que hayan demostrado, a pequeña escala, que existen diversas soluciones para mejorar la seguridad alimentaria.

Criterios adicionales de conformidad con los principios de eficacia de la ayuda consignados en la declaración de París[20]

- **La apropiación**. Es fundamental que los países y las poblaciones beneficiarias se apropien estos mecanismos y que se integren en las políticas agrícolas y de seguridad alimen-

19- Se trata de recursos para el desarrollo "estables y previsibles" que completan la AOD clásica, [….] basados en cuatro tipos de mecanismos (contribuciones obligatorias, contribuciones voluntarias, garantías de préstamos de mecanismos de prefinanciación y de mercado que abran la posibilidad de establecer alianzas nuevas [….] con el apoyo de la sociedad civil". Una definición de financiación innovadora figura también en http://www.leadinggroup.org/article528.html

20- Apropiación, alineación, armonización, gestión centrada sobre los resultados, responsabilidad mutua.

taria, así como en los programas de desarrollo agrario.

- **Completar los mecanismos de ayuda existentes.** En aras de la eficacia de la ayuda, es menester evitar en la medida de lo posible la creación de estructuras nuevas que compitan con las existentes, a nivel local o internacional. El riesgo de complicar las estructuras de ayuda, especialmente a nivel internacional, y el riesgo de duplicación a nivel local, deberán ser tomados en cuenta al seleccionar los mecanismos de ejecución.

2.1.3 Consideraciones adicionales para seleccionar mecanismos innovadores

Todos ganan

Algunos mecanismos innovadores de financiación pueden tener un efecto benéfico tanto para los donantes como para los beneficiarios, por la movilización de recursos y por su uso. Un mecanismo dado será tanto más robusto cuantas más externalidades positivas tenga, tanto en el aspecto recursos como en el aspecto uso de los fondos. Por ejemplo, el impuesto sobre el CO_2 permite combatir la contaminación y se emplea para proyectos medioambientales.

Innovar la financiación innovando la gobernanza

La financiación innovadora en agricultura implicará a nuevos contribuyentes (sindicatos de agricultores del Norte, compañías de seguros, la industria agroalimentaria). Se les hará cooperar con los beneficiarios de la financiación en los países en desarrollo, ya que está plenamente justificado que los donantes intervengan en la gestión de los fondos. Así se podrían crear nuevos modos de gobernanza por medio de la cogestión y de las decisiones colectivas.

Del mismo modo, la combinación de instrumentos innovadores, por ejemplo, los que están relacionados con la financiación de la agricultura, los seguros agrícolas, la agricultura por contrato, el almacenamiento, necesita que los distintos actores se coordinen (bancos, aseguradoras, pequeñas empresas manufactureras, productores) en aras de un uso articulado de los mecanismos innovadores. Se espera que esas alianzas fomenten modos de gobernanza nuevos y más eficaces.

2.2 Análisis de los mecanismos identificados

El análisis de los mecanismos identificados (que se presentan en el anexo 1) en base a los criterios antes mencionados está resumido en las dos tablas siguientes.

Tabla 1: Mecanismos de financiación innovadores por sus recursos (recursos nuevos)

Criterios	Viabilidad política o aceptación por parte de los contri-buyentes	Estabilidad y previsibilidad de los recursos	Eficiencia de la gestión	Aplicación flexible	Criterio "ganamos todos" y riesgos éticos	Capacidad de movilizar recursos	Probabilidad de empleo eficaz de los recursos e incidencia
Impuestos							
Impuesto sobre abonos y plaguicidas Impuesto de tipo bajo sobre el consumo de abonos y plaguicidas en los países del G20	Baja (pero sin evaluar); oposición posible de los lobbies agrícolas en los países exportadores	Fuerte	Fuerte (ya se ha estudiado la viabilidad); la organización de la gestión ya existe; buen control y armonización gracias al mecanismo de cofinanciación	Mediana: solamente los pueden aplicar unos cuantos países, si los principales países exportadores lo adoptan	Fuerte (reducir la contaminación en los países con uso excesivo; los Estados contribuyentes son los que más se benefician de la subida de precios de los alimentos)	Elevada (250 millones)	Fuerte incidencia demostrada sobre la renta agrícola y la seguridad alimentaria (efecto fertilizador); efectividad del sistema de distribución
Impuesto sobre el tabaco Impuesto especial sobre el consumo de tabaco en los países del Sur para financiar la prevención de la adicción y la conversión de los cultivos	Baja: transferencia de fondos entre países del Sur; dirigida a un número reducido de países productores, posible resistencia en los países consumidores	Fuerte	Baja (importancia del tráfico)	Fuerte (se puede decidir a nivel nacional con mecanismos específicos en cada país)	Positivo: reducir el consumo de tabaco en el Sur; negativo: pagarán los consumidores pobres del Sur; se puede mejorar si los países desarrollados también contribuyen	Baja: fuerte potencial global, pero la movilización sobre la seguridad alimentaria se dirige a un número limitado de países productores	Baja (incidencia principal en la salud pública; incidencia en seguridad alimentaria en algunos países, pero incidencia nula en la renta agrícola)
Mercado primario de derechos de emisión de gases de invernadero Las ventas de las cuotas de emisión, en lugar de la distribución libre para los países que hayan adoptado un sistema nacional de limitación de las emisiones de CO_2	Fuerte (pero solo en la UE, donde existe un mercado de CO_2; depende de las negociaciones sobre la agenda climática)	Baja (volatilidad del mercado de CO_2)	Fuerte (ya existe un mecanismo para la recaudación de impuestos)	Fuerte (cada Estado miembro de la UE puede organizar su contribución como quiera)	Todos ganan: contribución a un bien público mundial; los países del Norte contribuyen a reducir el impacto del cambio climático, del que son ampliamente responsables, sobre los países en desarrollo	Baja (competencia con otros usos de los fondos para el medio ambiente; es necesario vincularlo con la adaptación al cambio climático)	Neutra (depende del mecanismo de uso de los recursos)
Impuesto sobre las grasas y los azúcares Se aplica a los refrescos (y, en su caso, a los alimentos grasos) en el Norte para financiar proyectos de nutrición en el Sur	Mediana (apoyo de la OMS pero se enfrentaría a lobbies fuertes)	Fuerte	Baja (dificultad de definir los productos que se gravarían)	Fuerte (se puede decidir a nivel nacional con mecanismos específicos en cada país)	Todos ganan porque mejora la nutrición en los países del Norte y en los del Sur	Baja (compe-tencia con otras utilizaciones de fondos en los países donde se recaudan los impuestos)	Incidencia principal sobre la nutrición

Criterios	Viabilidad política o aceptación por parte de los contri-buyentes	Estabilidad y previsibilidad de los recursos	Eficiencia de la gestión	Aplicación flexible	Criterio "ganamos todos" y riesgos éticos	Capacidad de movilizar recursos	Probabilidad de empleo eficaz de los recursos e incidencia
Otros impuestos globales (transacciones financieras…) para financiar en parte la seguridad alimentaria	En general, baja (dificultad para obtener un consenso internacional y justificar la especificidad agrícola)	Fuerte	Baja (requiere un sistema tributario relativamente complicado; riesgo de distorsión de mercados)	Muy baja (los impuestos se deben aplicar a nivel global con métodos armonizados para evitar la distorsión de mercados)	Todos ganan en la medida en que el impuesto contribuye a reducir las externalidades negativas	Fuerte, pero riesgo de enfocar a otros sectores más relacionados con el concepto de bien público mundial	Neutra (depende del mecanismo de uso de los recursos; no hay actores nuevos)
Contribuciones voluntarias							
Marca "seguridad alimentaria" Para las enseñas que asignen un porcentaje de sus márgenes a proyectos de seguridad alimentaria	Fuerte (no se prevé oposición)	Baja (depende del éxito comercial de la marca)	Baja (alto coste de promoción; necesidad de un control estricto)	Fuerte (se puede aplicar a nivel nacional o de un grupo de países)	Equitativo, ya que los consumidores del Norte contribuirían al desarrollo del Sur	Baja	Baja. Positivo: actores nuevos (si los titulares de las marcas comerciales deciden sobre sus acciones de desarrollo). Negativo: riesgo de desvío hacia publicidad y visibilidad y no para acciones efectivas de desarrollo
Lotería Emplear los ingresos de las loterías nacionales para financiar la seguridad alimentaria y la nutrición	Bastante baja: contradice los numerosos monopolios nacionales	Fuerte, cuando se haya lanzado el sistema	Fuerte, si se basa en las loterías existentes	Fuerte (se puede aplicar a nivel nacional o de un grupo de países)	Equitativo, ya que las contribuciones provendrían de los consumidores del Norte, pero riesgo de fomentar la adicción al juego	Bastante fuerte (PMA calcula 400 M€ a escala mundial), pero sin certeza de que los fondos no se destinen a otros sectores	Neutra (depende del mecanismo de uso de los recursos; no hay actores nuevos)
Redondear las transacciones bancarias Empleando la diferencia para contribuir a un fondo para la seguridad alimentaria	Sin problemas de viabilidad política, pero con dudas sobre la aceptación por parte de los clientes de los bancos	Fuerte pese a la incertidumbre en cuanto al volumen generado al principio (que sin duda se estabilizará después)	Mediana: se necesita un sistema de control de las sumas recaudadas por los bancos	Fuerte. Funcionará aunque solo participe un número limitado de bancos	Fuerte. Equitativo si los clientes de los bancos del Norte financian proyectos en el Sur. Pero el mecanismo está más bien relacionado con la solidaridad que con una alianza de "todos ganan"	Muy incierta pero probable-mente baja	Baja. La implicación de los bancos asegura la eficacia de la gestión y la distribución de los fondos, pero probablemente se concentre en los sectores que tengan más incidencia en términos de comunicación

Criterios	Viabilidad política o aceptación por parte de los contri-buyentes	Estabilidad y previsibilidad de los recursos	Eficiencia de la gestión	Aplicación flexible	Criterio "ganamos todos" y riesgos éticos	Capacidad de movilizar recursos	Probabilidad de empleo eficaz de los recursos e incidencia
Mercados financieros							
Servicio Financiero Internacional Bonos garantizados por los países donantes y vendidos en el mercado financiero para financiar rápidamente proyectos de seguridad alimentaria y nutrición	Entre baja y mediana: implica que los Estados donantes emitan deuda (o la garanticen), lo que es un problema en la situación económica actual	Fuerte. Se podrían planificar los recursos para un período de 20 años, si los países donantes aceptan comprometerse	Mediana. La gestión correría a cargo de una institución independiente (GAVI – salud), lo que añade trámites	Fuerte. Incluso un número limitado de países puede participar	No procede	Baja. No completa la AOD a la larga, pero permite movilizar fondos más rápido	Entre baja y mediana. La seguridad alimentaria requiere un compromiso a largo plazo, más bien que un desembolso rápido
Remesas e inversión de la diáspora en agricultura							
Bonos Diáspora Bonos emitidos por los países en desarrollo para sus emigrantes, para un fondo de seguridad alimentaria	Muy baja. No están adaptados a los países pobres africanos. Aumenta el endeudamiento del Estado, riesgo de insolvencia, riesgo de tipo de cambio, falta de confianza en los Estados, baja capacidad de contribución de los emigrantes	Baja. Depende del éxito de las emisiones de deuda. No está garantizada su regularidad	Baja. La garantía de pago implica una aplicación compleja	Fuerte, ya que el mecanismo se aplica a nivel nacional	Menos equitativo. La financiación y los riesgos están a cargo de los emigrantes, que constituyen una población pobre en los países de emigración	Baja en África (baja capacidad de contribución de los emigrantes)	Neutra. Los Estados deciden la asignación de fondos. No hay actor nuevo
Bonos de desarrollo (DIB) Bonos garantizados por los países en desarrollo y/o donantes, vendidos en el mercado financiero para financiar servicios basados en resultados	Baja a mediana. Necesita un compromiso financiero a largo plazo de los países en desarrollo y/o donantes	Fuerte, si los países aceptan comprometerse	Fuerte. La gestión podría encomendarse a una institución independiente existente para evitar trámites suplementarios	Fuerte aunque solo participe un número limitado de países	Neutra	Fuerte capacidad de palanca (rendimiento comparable al comercial, con las ventajas de la garantía pública)	Fuerte. El mecanismo basado en los resultados crea fuertes incentivos para alcanzar resultados y maximizar la incidencia si los resultados se delimitan adecuadamente

Tabla 2: Mecanismos innovadores por su efecto catalizador sobre la inversión privada

Criterios	Posible incidencia en la producción, la seguridad alimentaria y la nutrición	Eficacia del efecto de palanca	Complementariedad con mecanismos existentes	Apropiación por los beneficiarios
Mecanismos para financiar sistemas de innovación de la agricultura				
Incentivos ex post y AMC Los Compromisos Comerciales por Adelantado (AMC) son contratos entre donantes y empresas innovadoras destinados a asegurar un mercado nuevo o a fortalecer mercados en desarrollo (cantidad mínima a un precio dado). Los incentivos ex post consisten en premiar la difusión de la innovación basándose en una diana previamente definida	Se pueden aplicar a la innovación en agricultura, seguridad alimentaria y nutrición; la implicación de partes privadas debería acelerar la adopción de innovaciones	En el caso de los AMC no se puede conocer previamente (la contribución pública se conoce ex post)	Fuerte. Son mecanismos nuevos que todavía no han sido desarrollados para la agricultura en los países africanos	Para lograr una apropiación local, los mecanismos deben abrirse a promotores locales o a alianzas entre actores locales e internacionales
Mecanismos para financiar cadenas de valor				
Recibos de almacenado Depósito fiscal de productos agrícolas a cambio de un recibo que puede ser utilizado como garantía para un crédito	Fuerte pero indirecto. Contribuye a limitar la volatilidad de los precios, por tanto reduce el riesgo de precios; facilita el desarrollo de la agricultura por contrato; incentivo para cultivos alimentarios	Fuerte efecto de palanca sobre el inventario de créditos bancarios	Existen numerosos proyectos en este ámbito, que deberán potenciarse; para evitar duplicaciones, habrá que trabajar sobre los mecanismos existentes	Sí, si están implicados los actores locales existentes, si se fortalecen las capacidades locales y si los proyectos se integran en planes de desarrollo nacionales y regionales
Asociaciones público-privadas y fondos estructurados para invertir en infraestructura agraria o servicios que beneficien a los pequeños agricultores	Fuerte. Especialmente para cultivos de regadío. Contribuye a desarrollar la producción de los pequeños agricultores que tengan un contrato con una explotación matriz. Fuerte incidencia sobre la seguridad alimentaria de los países con déficit de alimentos	Mediana. Los costes de infraestructura que benefician a los pequeños agricultores son soportados en parte por inversores públicos	Claramente complementarias. Las asociaciones público-privadas son uno de los pilares del Plan de Desarrollo Agrario Africano	Fuerte. Incrementa las transferencias tecnológicas de los actores nuevos (empresas de agroalimentación que invierten en las asociaciones) pero requiere Estados bien organizados que puedan negociar en condiciones de mercado con los inversores privados
Seguros para la gestión del riesgo Los seguros para riesgos climáticos basados en índices y los fondos de reaseguro para reducir el riesgo agrícola	Fuerte. Incentivo para la intensificación agraria, mayor uso de insumos de calidad, inversiones agroalimentarias	Fuerte. La gestión del riesgo ayuda a desarrollar el crédito bancario y la inversión privada en agricultura	No plantea problemas, ya que esos instrumentos solamente se desarrollan en fase experimental, en particular en África	Sí, si los actores locales (banca, microfinanzas, agroalimentación) están implicados y si se fortalecen las capacidades locales

Criterios	Posible incidencia en la producción, la seguridad alimentaria y la nutrición	Eficacia del efecto de palanca	Complementariedad con mecanismos existentes	Apropiación por los beneficiarios
Fondos de garantía de créditos bancarios para las cadenas de valor agroalimentarias Reducir el riesgo bancario garantizando un pago parcial a los bancos	Fuerte, por la intensificación agraria y el desarrollo de la agricultura por contrato	Fuerte. Los fondos de garantía reducen la reticencia de los bancos a financiar la agricultura	No plantea problemas, ya que los mecanismos existentes no atienden las necesidades. Contribuirían a fortalecer los sistemas bancarios	Sí, si los actores locales (banca, microfinanzas) están implicados y si se fortalecen las capacidades locales
Subvenciones inteligentes de los insumos para pequeños agricultores Específicas para producción alimentaria y agricultores pobres a fin de promover la intensificación	Fuerte y rápido. Una mayor utilización de abonos produce inmediatamente mayores rendimientos	Mediana. Las subvenciones deben ser elevadas para influir sobre el consumo, pero facilitan el crédito al aumentar la solvencia del prestatario. El efecto de palanca será mayor si las subvenciones son financiadas con recursos que no provengan de la AOD	Fuerte si el mecanismo armoniza sistemas existentes a nivel regional o continental, y si es compatible con la distribución privada de insumos	Sí, ya que completarían los sistemas ya empleados en algunos países africanos
Remesas e inversión de la diáspora en agricultura				
1. Movilizar las remesas existentes invertidas en agricultura	Fuerte. No se prevé ninguna oposición	Fuerte, a la vista de los 20 000 millones USD que se invierten actualmente, el margen de eficacia es elevado. El problema consiste en dar con nuevos mecanismos que sean rentables para hacer lo mismo a gran escala, o en adaptar mecanismos existentes a las necesidades y oportunidades de trabajar con los destinatarios de las remesas. También existen ilustraciones claras de mercados de nicho a la exportación para los emigrantes	Parte de las prácticas existentes, intentando aumentar su incidencia mediante el desarrollo de capacidad y las asociaciones	Muy fuerte, ya que parte de las actividades que desarrollan actualmente los destinatarios de las remesas. Los fondos provienen de sus familiares, lo que crea una fuerte obligación social o moral de aprovecharlos al máximo
2. Movilizar las nuevas inversiones de la diáspora en la agricultura (por ejemplo completando las remesas con recursos públicos o con fondos mutuos) para financiar proyectos agrarios	Fuerte. No se prevé ninguna oposición	Fuerte. Ha demostrado ser viable y ampliable con fondos limitados de los donantes. A mayor escala, el efecto aumenta mucho	Fuerte, especialmente como intervención a nivel local. La asociación con instituciones privadas, como cooperativas e instituciones de microfinanzas, es esencial, así como recurrir a instituciones financieras y estatales, cuando se opera a gran escala. Los efectos secundarios también redundarán en beneficio de inversiones que no provengan de los emigrantes	Muy fuerte. Las remesas se invierten en las comunidades de origen de los emigrantes, lo que ha demostrado ser un aliciente para los remitentes. En cuanto a los destinatarios de las remesas, las familias forman parte de la comunidad y pueden verificar que los fondos se emplean como se desea en un principio

3. Propuesta de mecanismos innovadores

En este capítulo presentamos los mecanismos innovadores seleccionados por el Comité de Expertos de Alto Nivel para que los estudie el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo. Se incluyen mecanismos para recursos nuevos y mecanismos para catalizar la inversión privada hacia la cadena de valor alimentaria y los sistemas de innovación. Por último, proponemos la creación de una entidad de coordinación, una Entidad Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, como plataforma global para desarrollar nuevos instrumentos que catalicen la inversión privada.

3.1 Mecanismos para canalizar recursos nuevos hacia la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición

3.1.1 Posibles mecanismos para atraer recursos nuevos

- **Impuestos nacionales,** que deben ser decididos a nivel nacional en los países desarrollados o emergentes, por ejemplo, el impuesto sobre las transacciones financieras, sobre el que se está debatiendo, podría emplearse en parte para financiar la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. O un impuesto sobre las grasas y aceites, que ya existe en algún país (EEUU), podría financiar en parte acciones sobre la nutrición en los países en desarrollo. Un impuesto sobre los abonos en los países desarrollados y emergentes ha sido propuesto también por la NEPAD como medio de desarrollar el consumo de abonos en África, mediante subvenciones inteligentes.
- **También se podría pensar en contribuciones voluntarias y loterías** (parte de los ingresos de la lotería en Bélgica ya se destina a financiar proyectos de seguridad alimentaria en países en desarrollo).
- **Las remesas de los emigrantes** representan flujos financieros considerables desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo. Se calcula que se elevan a 400 000 millones USD al año, un importe equivalente al triple de la AOD neta. Las encuestas y los proyectos dirigidos por la FAO, el BID, el FIDA y la OIM dan a entender que alrededor del 5 por ciento de dichos fondos se invierten directamente en agricultura, lo que equivale a cuatro veces la AOD para la agricultura. La experiencia de varios proyectos demuestra que existen modos concretos de canalizar mejor las inversiones a las que se destinan las remesas, mediante numerosos mecanismos, directos e indirectos. Se pueden plantear dos mecanismos: i) la titulización de las remesas, lo que supone movilizar financiación del sector privado para los bancos, y ii) bonos "diáspora", que significan movilizar financiación nueva para los Estados.
- **La asignación de los fondos procedentes de la subasta de los derechos de emisión de CO_2** con el sistema EU ETS (régimen de comercio de derechos de emisión de la UE). Durante el tercer tramo de negociación del ETS, que empezará en 2013, se espera que alrededor de la mitad de los derechos de emisión salgan a subasta, lo que generará ingresos para los Estados miembros de la Unión Europea. Los Estados miembros podrían decidir emplear parte de estos ingresos[21] para la mitigación y adaptación al cambio climático, incluso en programas de resistencia al cambio climático en países en desarrollo, que son los más afectados aunque no sean los principales causantes. Esos programas podrían incluir un apoyo al desarrollo de una agricultura sostenible y resistente al clima, y de seguridad alimentaria, en países y regiones vulnerables a los efectos del cambio climático. Otros países en todo el mundo, que instauren sistemas de comercio y subasta de los derechos de emisión, podrían adoptar un enfoque similar.

3.1.2 Posibles mecanismos identificados a partir del análisis multicriterio

Entre estos posibles mecanismos, según el análisis mutlicriterios que se expone en el capítulo 2 del presente informe, tres de ellos merecen una atención particular, ya que obtienen la calificación más alta: se trata del impuesto sobre los abonos que propone NEPAD, de la venta de derechos de emisión de gases de invernadero y de los bonos de desarrollo, DIB (*development impact bonds*).

21- Como ya ha hecho Alemania.

Impuesto sobre los abonos
Ha sido realizado un estudio sobre un posible impuesto sobre los abonos, que fue seguido por una propuesta de aplicación de la NEPAD.

Los fondos provendrían de un impuesto sobre el uso de abonos en los países del G20, o en varios de ellos. Los abonos se gravarían a nivel de la distribución minorista, tanto si los abonos se fabrican localmente como si son importados. Como el impuesto se transferiría total o casi totalmente a los agricultores, por medio de un aumento del precio al por menor, tendría que ser aceptado por la comunidad agraria. Por consiguiente, el impuesto deberá ser: (a) ampliamente instaurado en los principales países agrícolas, (b) suficientemente reducido para afectar sólo marginalmente a la renta de los agricultores (debería ser inferior al 0,5 por ciento del valor de un saco de abono).

Según el informe de viabilidad, un impuesto del 0,1 por ciento sobre el consumo de abonos en los países del G20 rendiría 100 millones de dólares al año, como un impuesto del 0,3 por ciento sobre el consumo de abonos en todos los países de la OCDE.

Según la propuesta de la NEPAD, el impuesto se emplearía para financiar parcialmente una subvención inteligente de los abonos en los países subsaharianos (véase la descripción detallada de la propuesta de subvención en la sección 3.2.3). El coste de tal programa equivaldría más o menos a los ingresos anuales del impuesto. Se podrían plantear otras utilizaciones, aparte de la subvención de abonos que propone NEPAD.

Venta de derechos de emisión de gases de invernadero
La decisión de la UE de subastar (en lugar de distribuir gratuitamente) los derechos de emisión de gases de invernadero al sector energético a partir de 2013 producirá entre 20 y 35 000 millones de euros de ingresos adicionales para los Estados miembros de la UE 15. Siguiendo el ejemplo de Alemania, que decidió en 2008 poner a la venta los derechos de emisión y utilizar parte de la recaudación para financiar un programa de cambio climático que incluía a los países en desarrollo, algunos Estados miembros, que pueden decidir libremente cómo emplear estos nuevos recursos, indicaron que tienen la intención de dedicar hasta un 50 por ciento a la mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo la cooperación para el desarrollo.

Parte de estos recursos pueden emplearse para invertir en proyectos de agricultura y seguridad alimentaria en países en desarrollo, ya que la intensificación agraria, si se administra bien, reduce la presión sobre la deforestación y participa en la mitigación del cambio climático a nivel global. También se podrían plantear proyectos destinados a aumentar la resistencia al cambio climático en los países en desarrollo, como proyectos de regadío o de investigación sobre variedades resistentes a las sequías.

Pese a que se puede poner en duda que estos nuevos recursos completen la AOD clásica, existen argumentos contundentes en favor del mecanismo:

- La AOD de la UE se elevaba en 2007 solamente al 0,4 por ciento del PIB, cuando la UE se había comprometido a aumentarla hasta el 0,7 por ciento en 2015, lo que será difícil, en tiempos de recesión económica, con los ingresos fiscales ordinarios. Está claro que la UE necesita este tipo de mecanismo innovador para cumplir dicho compromiso.
- El principio del mecanismo es equitativo: los países del Norte son en gran medida responsables del cambio climático, ya que sus emisiones per capita de gases de invernadero son abrumadoramente superiores a las de los países en desarrollo. Por lo tanto, es justo que contribuyan a mejorar la resistencia al cambio climático en los países en desarrollo.
- El mecanismo puede ayudar a obtener un consenso sobre la agenda del cambio climático que se está debatiendo actualmente en las Naciones Unidas.
- El mecanismo es, en algunos aspectos, una relación en la que todos ganan: la mitigación del cambio climático en los países en desarrollo contribuye a preservar un bien público mundial del que también se benefician los países donantes.

Por consiguiente, se recomienda que este mecanismo sea estudiado por los Estados miembros de la UE. A fin de reducir al mínimo los costes de gestión, también se podría recomendar que los Estados miembros pongan en común sus recursos en un fondo para la mitigación del cambio climático y la adaptación en los países en desarrollo.

Así se podría también inducir a otros países y regiones a subastar sus cuotas, en lugar de que

las entreguen gratis. Australia, Nueva Zelanda, varios estados de EEUU y Japón también disponen de sistemas de comercio de emisiones que se podrían utilizar parcialmente para este tipo de financiación. Otras regiones del mundo podrían también adoptar este enfoque en el futuro.

Bonos de desarrollo (*Development Impact Bonds*)

Los DIB (*Development Impact Bonds*) constituyen un instrumento interesante para canalizar recursos nuevos y vías prometedoras para los servicios financieros, en especial para las intervenciones específicas sobre alimentación de SUN. Los DIB son una familia de productos financieros basados en resultados que sirven para que los inversores sociales sufraguen, total o parcialmente, servicios que mejoran la situación social. Son posibles muchas variaciones, pero el principio básico consiste en que el inversor sea remunerado por un rendimiento que le abonan las agencias donantes o los estados receptores, si se demuestra que la situación (los resultados) social ha mejorado. Lo que se busca es volver la atención, los incentivos y la rendición de cuentas hacia los resultados, por eso los pagos son proporcionales al éxito del programa. Se trata también de reforzar los incentivos para la innovación y la adaptación necesaria, de modo que los resultados sean buenos.

Los DIB se inspiran en los SIB (*Social Impact Bonds*), que había desarrollado la organización Social Finance con el ministerio británico de Justicia y que habían sido lanzados oficialmente en septiembre de 2010. Los SIB movilizaron 5 millones de libras entre 17 inversores sociales para financiar asistencia social para 3 000 presos condenados a penas cortas. Asimismo, permitieron explorar las posibilidades de emplear fondos basados en resultados para apoyar una amplia gama de resultados para poblaciones diana con necesidades complejas.

Por comparación con los enfoques clásicos, este innovador mecanismo de financiación brinda beneficios que han sido identificados y explorados por el Centro de Desarrollo Global y Social Finance[22], como:

- Crea incentivos para centrarse en obtener resultados y valorarlos;
- Permite que los donantes financien resultados, al tiempo que deja flexibilidad para que los proveedores de servicios experimenten soluciones que funcionan;
- Capta apoyo del sector privado para aumentar la innovación y la eficiencia de los servicios;
- Crea mecanismos para coordinar a los gobiernos con los inversores del sector privado y los proveedores de servicios no estatales;
- Transfiere riesgo del sector público para facilitar la intervención precoz y la innovación; y
- Aporta la financiación inicial a los proveedores de servicios, facilitando así su participación en contratos basados en objetivos concretos.

3.2 Mecanismos para catalizar la inversión privada en cadenas de valor agroalimentarias

Se pueden identificar numerosos instrumentos que pueden hacer más atractiva la inversión en cadenas de valor agroalimentarias, y reducir el alto nivel de riesgo asociado con la inversión en agricultura. La mayoría de ellos se emplean ya mucho en los países desarrollados y han demostrado ser eficientes para financiar la agricultura. Pero pueden ser considerados como innovaciones que se pueden adaptar y desarrollar para atender las necesidades de financiación, en la mayoría de los países en desarrollo, en particular en África subsahariana, donde todavía se encuentran en fase incipiente. En base a un estudio de las experiencias conocidas y de lo que ha sido publicado, se puede decir que los mecanismos más prometedores son los siguientes:

- Instrumentos de gestión del riesgo para reducir el riesgo para los créditos bancarios y las inversiones en actividades agrarias;
- Mecanismos crediticios innovadores que aportan al prestamista mejores garantías o avales, facilitando así la financiación de cadenas de valor agrarias;
- Asociaciones público-privadas;
- Subvenciones inteligentes para difundir tecnologías innovadoras y los insumos necesarios para la intensificación;

22- Center for Global Development (CGD) and Social Finance (mayo de 2012) "*Development Impact Bonds - Working group briefing note*" (Nota del grupo de trabajo sobre los bonos de desarrollo). http://www.cgdev.org/doc/Workingpor ciento20Groups/Developmentpor ciento20Impactpor ciento20Bondspor ciento20Briefingpor ciento20Note.pdf

- Incentivos ex post, destinados a atraer inversión privada para financiar sistemas de innovación;
- Las remesas de los emigrantes representan flujos considerables entre los países desarrollados y los países en desarrollo que, según los cálculos, se elevan a 400 000 millones de dólares al año, o el equivalente de tres veces la AOD neta[23].

3.2.1 Instrumentos de gestión del riesgo y mecanismos crediticios innovadores

Seguros de riesgo climático

La mayor disponibilidad de instrumentos de gestión del riesgo hace que resulte más fácil para los financieros administrar los riesgos inherentes a las finanzas agrarias, lo que catalizará fondos provenientes del sector privado para la agricultura. Al financiar la agricultura, los financieros se exponen a numerosos riesgos, en particular: el precio de la cosecha puede ser inferior a lo previsto y, por tanto, las ganancias no permitirán reembolsar el préstamo; un siniestro climático puede haber echado a perder la cosecha o parte de ella; existen trabas que impiden entregar la cosecha al adquisidor, en el mismo país o en el extranjero (por ejemplo, una prohibición de exportar); el prestatario puede ser incapaz de trabajar (por ejemplo, en caso de conflictos o disturbios) o puede declarar la suspensión de pagos; el adquisidor puede no pagar; o una intervención estatal puede conducir a no reembolsar los préstamos (por ejemplo, control de cambios). Existen instrumentos de gestión de todos estos riesgos, pero no son muy corrientes en los países en desarrollo. Todos estos instrumentos merecen atención, pero en un ámbito concreto se ha progresado mucho en los últimos diez años: la gestión del riesgo climático basada en el mercado debería ser consolidada y potenciada.

Los seguros clásicos para las cosechas, que se basan sobre los rendimientos individuales y las inspecciones de campo, pueden ser muy costosos para que los administren los países en desarrollo. Este y otros problemas que conllevan los seguros clásicos (como el perjuicio moral y la selección adversa) se pueden evitar gracias a una gestión del riesgo climático que se base sobre el mercado. En los países occidentales, se dispone ahora de numerosos instrumentos basados sobre índices climáticos tales como la pluviometría y las temperaturas, y no sobre las pérdidas reales del agricultor. Se pueden emplear para protegerse de los riesgos de siniestro, o de los riesgos ordinarios de explotación.

Los bancos agrarios pueden agregar la gestión del riesgo climático a sus paquetes de préstamos (por ejemplo, en caso de sequía, el banco no cobrará el préstamo sino que reclamará al seguro), o insistir para que los prestatarios suscriban un seguro climático para que sea el banco quien cobre en caso de siniestro, o pueden asegurar sus carteras de préstamos agrarios contra el riesgo de impago por causa climática.

Los seguros climáticos basados en índices (que compensan al suscriptor por las pérdidas de su producción cuando un índice de referencia, por ejemplo la pluviometría, no se alcanza) es una de las vías que exploran numerosas instituciones internacionales para paliar el riesgo agrario en África, donde ese riesgo es una severa limitación para la intensificación y la seguridad alimentaria (e, indirectamente, uno de los principales motivos de la reticencia de los bancos a prestar fondos a los agricultores). Se han iniciado proyectos piloto en numerosos países del Este y el Sur de África (Malaui, Etiopía, Kenia y Tanzania) y otros están en curso en África occidental. La potenciación de estos proyectos piloto requiere un trabajo considerable y costoso para recabar datos climáticos detallados en todos los países africanos que tienen riesgos climáticos.

Por añadidura, la idea de un mecanismo de reaseguro ha sido planteada por el Instituto Thomas More (informe “financiar el desarrollo”). En su informe, el Instituto propone crear fondos de reaseguro para cubrir los riesgos naturales, de modo que mejore la capacidad operativa de las compañías de seguros. Los riesgos reasegurados serían, prioritariamente, aquellos que afectan la capacidad productiva de los países más pobres. Los fondos de reaseguro pueden ser públicos o privados. La cobertura de riesgos se haría a nivel del suscriptor individual o a nivel nacional. Se puede considerar que varias iniciativas

23- Las encuestas y los proyectos de la FAO, el BID, el FIDA y la OIM, revelan que alrededor del 5 por cientopor ciento de dichos fondos se invierten directamente en la agricultura. Probablemente haya manera de captar mejor las remesas para invertir en proyectos de seguridad alimentaria. Varios países destinatarios de la emigración están cooperando con los países de origen para desarrollar ese tipo de proyectos. Este proceso se podría incluir en un plan de codesarrollo, o sea, completando esos fondos con recursos públicos.

corresponden a ese tipo de instrumentos: el Mecanismo de Seguro Basado en un Índice Mundial (GIIF) consiste en crear un sistema de seguros basados en índices para los países ACP, con apoyo de la UE; el Sistema Caribeño de Seguros contra el Riesgo de Catástrofes (CCRIF), para cubrir los riesgos de huracán y seísmos en las islas del Caribe.

Los riesgos de precios también pueden ser cubiertos, en determinadas circunstancias, por seguros basados sobre instrumentos del mercado de futuros. Todavía se están estudiando las posibilidades de desarrollar estos sistemas para África y es menester realizar más análisis y pruebas a fin de diseñar instrumentos sostenibles y efectivos que se puedan desarrollar a gran escala.

Fondos de garantía para los créditos bancarios

La renuencia de los bancos y otras entidades financieras a financiar el sector agrario, a causa de la percepción de riesgos excesivos, es uno de los principales obstáculos para el desarrollo agrario en los países en desarrollo y, especialmente, en África. La idea de reducir el riesgo bancario concediendo una garantía parcial a los bancos, que cubriría parte del riesgo sin suprimir la responsabilidad de estos en cuanto al crédito, ha sido puesta a prueba y experimentada en diferentes ocasiones por el sector de créditos agrarios de los países en desarrollo. Este instrumento ha sido ampliamente empleado con éxito por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) en sus actividades de financiación de la agricultura en los países en transición. En los países en desarrollo, los instrumentos existentes (por ejemplo, el fondo ARIZ de la AFD o la iniciativa AGRA/Standard Bank para garantizar los créditos concedidos a los distribuidores de abonos) no son suficientes. La creación de un mecanismo paraguas a nivel regional o continental, financiado por un Fondo en el que podrían participar inversores privados (por ejemplo, fabricantes de insumos o de material agrícola), y que garantizaría parcialmente los créditos de instituciones financieras locales que tengan una elevada incidencia sobre la seguridad alimentaria y los pequeños agricultores, se presenta como una vía prometedora.

Los sistemas de garantía de créditos suelen implicar a los bancos comerciales y entidades de microfinanzas, por un lado, que conceden créditos a los agricultores y las empresas agroalimentarias, y, por otro, a un proveedor de garantías (que puede ser un banco de desarrollo, un banco central o una entidad especializada, como ARIZ), que asume parte del riesgo de impago para una cartera dada, en general a cambio de una comisión. El proveedor de la garantía necesita un fondo de garantía que cubra las pérdidas posibles en caso de que la tasa de impagos supere a la comisión.

Recibos de almacenado

Un crédito respaldado por un título en inventario es un medio conocido de asegurar los créditos de almacenado y comercialización, que contribuye a reducir el tipo de interés[24], al tiempo que es fácil de usar una vez implantado el sistema. Sin embargo, este mecanismo todavía no está muy desarrollado, al menos para los cultivos alimentarios en África, debido en parte a la escasez de empresas almacenistas con buena fama, así como a la de infraestructuras suficientes en algunos países y de entidades financieras dispuestas a financiar esta actividad a gran escala. En su forma más sofisticada, consiste en que los agricultores guarden sus cosechas en un almacén a cambio de un recibo. Los productos almacenados pueden servir de garantía para un crédito solicitado a un banco o a una entidad de microcrédito. El crédito se paga cuando se haya vendido el producto o cuando se retire del almacén. Este tipo de crédito puede ser complejo y combinado con otros mecanismos como las ventas por adelantado, seguros, contratos de venta que indiquen que el pago debe ser abonado al banco que ha concedido el crédito al agricultor. Estas combinaciones de mecanismos contribuyen a la seguridad del crédito de campaña y a hacerlo más accesible para los agricultores.

Agricultura por contrato, producción por contrata[25] y domiciliación bancaria

La agricultura por contrato puede vincular a los productores (que suelen ser pequeños productores) con la industria agroalimentaria: los contratos especifican que la empresa suministrará insumos a los agricultores, a crédito y con asesoramiento técnico, a cambio de que estos se comprometan a venderle su cosecha. Este tipo de contratos,

24- En India, el país en desarrollo con más experiencia en el uso de este instrumento por los agricultores, el tipo de interés puede ser inferior en un 1,5 a 2por ciento al tipo usual.

25- La producción por contrata es un acuerdo sofisticado de agricultura por contrato: el núcleo – un agricultor líder o empresa transformadora (también llamada operador técnico) – aporta a los contratistas su apoyo técnico. En general incluye un componente crediticio.

que son corrientes para algunos cultivos comerciales (algodón, caucho…) pero casi nunca se emplean para cultivos alimentarios, pueden combinarse con otros instrumentos innovadores a fin de reducir el riesgo y de facilitar el crédito de campaña. En general, el precio de venta se suele fijar por adelantado (o se define en el contrato una fórmula para fijar el precio), reduciendo así el riesgo de precio para el agricultor. La empresa agroalimentaria puede, para los productos con cotización internacional, cubrirse en el mercado de futuros para reducir su propio riesgo de precio.

Para un banco comercial, un préstamo de campaña que se conceda a un agricultor con este tipo de contrato es mucho menos arriesgado que un préstamo ordinario: la empresa agroalimentaria en general puede garantizar el crédito y el contrato puede incluir una cláusula de domiciliación bancaria, es decir, para que la compra del producto se abone en la cuenta que el agricultor tenga en el banco y así el banco pueda retener el importe del reembolso del crédito.

Ejemplos de combinaciones posibles de mecanismos innovadores de financiación para cadenas de valor

Tres ejemplos, entre otros, ilustran cómo las combinaciones de estos mecanismos innovadores facilitan la concesión de créditos de campaña para los pequeños agricultores.

Proyecto Maíz Wienco en Ghana

Se trata de un proyecto lanzado por una empresa proveedora de insumos, Wienco, en Ghana poco después del año 2000. Wienco suministra a asociaciones de pequeños agricultores semillas y abonos de calidad, y también los asesora, obteniendo así rendimientos de 5 t/ha (a comparar con los rendimientos tradicionales, que no superan las 2 t/ha). El suministro de insumos se financia con un préstamo bancario garantizado por Wienco. Después de la cosecha, el maíz es recolectado por Wienco (los agricultores pueden conservar una pequeña parte de la producción para su propio uso). El contrato fija un precio mínimo de venta. Wienco se cubre en el mercado de futuros para eliminar el riesgo de baja del precio mundial del maíz. El crédito para los insumos se reembolsa reteniendo una suma correspondiente en la cuenta bancaria del agricultor en la que se ha abonado el producto de las ventas.

Este proyecto es claramente una operación en la que todos ganan: permite que los agricultores dupliquen, o más, su producción de maíz y, por ende, su renta. Wienco obtiene beneficios distribuyendo insumos (su negocio medular) y gracias a la transformación y la venta de maíz a los fabricantes de piensos.

El modelo ESOP[26] en Togo, Burkina Faso y Benin

Este programa, promovido por dos ONG: CICR y ETD, tiene como objetivo vincular a empresas de transformación alimentaria que suministran a consumidores urbanos (sobre todo arroz, pero también habas de soja) con organizaciones de agricultores. Se está aplicando en Burkina Faso, Togo y Benin. Las empresas son creadas conjuntamente por operadores privados individuales y grupos de agricultores (la participación de los agricultores en el capital suele ser sufragada por una subvención al proyecto).

Las empresas suministran a los agricultores, por contrato y a crédito, semillas mejoradas y otros insumos, lo que resulta posible gracias al vínculo estrecho entre los grupos de agricultores y la agroalimentación. El crédito para suministrar insumos es financiado por bancos locales, en general con arreglo a líneas específicas.

Los agricultores reciben el pago por sus cosechas cuando las depositan en el almacén de la empresa agroalimentaria, a veces mediante un sistema de recibos de almacenado. El precio de venta se fija por adelantado. El crédito para insumos se reembolsa cuando la cosecha es depositada en el almacén.

Operación crediticia para productores de algodón en Argentina

Con el apoyo de la provincia del Chaco y de Sancor Seguros, un banco argentino, Banco de inversion y comercio exterior (BICE), creó un fondo para la campaña 2010-11 para los productores de algodón (agricultores individuales y cooperativas). Dicho fondo se basa sobre dos principios: los agricultores venden su cosecha al fondo conforme a un contrato que especifica la fecha de entrega y el precio, la cosecha está asegurada contra los riesgos climáticos. Con esta producción futura como garantía, el fondo compra deuda en los mercados de capitales y los bonos están asegurados contra el riesgo de no entrega de la cosecha o de impago de los compradores. Los fondos se prestan a los agricultores para que compren abonos y semillas para la campaña de algodón. Los agricultores reembolsan los créditos, sea vendiendo la cosecha a una tercera parte y devolviendo así el crédito (cuando el precio al contado es mayor que el del contrato), sea vendiéndola al fondo, que a su vez la vende a un comprador identificado previamente, es decir, la Unión de Cooperativas Agrícolas y una empresa algodonera, Buyatti. Este fondo goza de una calificación de Moody's, lo que aumenta su credibilidad.

26- ESOP: *Entreprises de Services aux organisations professionnelles* (proveedores de servicios para las organizaciones de agricultores).

3.2.2 Propuesta para desarrollar instrumentos innovadores en cadenas de valor

Principio

A fin de potenciar los instrumentos de gestión del riesgo y los mecanismos innovadores de financiación, se propone la creación de "fondos regionales para potenciar los instrumentos innovadores de financiación en cadenas de valor". Cada fondo regional comprendería a partes interesadas regionales: bancos de desarrollo, Estados, agencias de AOD, REC, agencias de desarrollo, compañías de seguros y bancos, beneficiarios finales (agricultores y organizaciones de pymes). Todas las partes interesadas participarían en el capital de los fondos.

Objetivo

Consistiría en atraer inversiones privadas para cadenas de valor (específicamente para pequeños productores y orientadas a la alimentación), por ejemplo, aumentando la disponibilidad de alimentos producidos localmente, diversificados y con características nutritivas densas o fortificadas, por medio de:

- La implicación de los bancos de desarrollo y las compañías de seguros en el sector;
- Atenuando los riesgos agrícolas y de precios gracias a planes de seguros de la cosecha y garantías de crédito;
- Desarrollando nuevos mecanismos crediticios que ya hayan sido puestos a prueba (recibos de almacenado, agricultura por contrato, combinación de préstamo-seguro-contrato de futuros…).

Actividades

El fondo aportaría garantías de crédito y subvenciones a los bancos y las aseguradoras participantes:

- Fondos de garantía para productos innovadores de seguro (seguros para cosechas, seguros climáticos basados en índices…);
- Garantías (basadas en riesgos compartidos o divididos en tramos) para carteras bancarias y productos bancarios innovadores;
- Subvenciones para primas de seguros, sistemas de información para las aseguradoras, difusión de informaciones sobre productos bancarios y de seguros innovadores.

Los beneficiarios finales del crédito generado por las actividades del fondo serían principalmente pequeños agricultores, organizaciones de agricultores y pymes agroalimentarias.

Ejemplos prácticos del funcionamiento de un fondo regional

Una región en la que haya cinco países desea incorporarse a la iniciativa. Cada país dota el fondo con 10 millones USD. Cada una de las agencias de AOD o de desarrollo aporta 40 millones USD. Cada contribuyente cumple sus obligaciones (legislación, sistemas de información, inversiones productivas…).

Un banco de uno de los cinco países participantes desea entrar en el fondo y contribuye con 10 millones USD. El fondo garantiza la cartera crediticia del banco con 35 millones USD (efecto multiplicador de otros contribuyentes). El banco compone una cartera de 500 millones USD de productos bancarios innovadores (según la lista predefinida). Si los impagos se elevan al 25 por ciento y el fondo cubre el 50 por ciento de las pérdidas, el fondo transferirá solamente 35 millones USD al banco (límite de la garantía). Si las pérdidas se elevan al 10 por ciento, el fondo pagará 25 millones USD. El banco se beneficiará también de la asistencia técnica del fondo para desarrollar productos bancarios innovadores.

Una compañía de seguros dota el fondo con 10 millones USD. Se beneficia de una subvención para primas de 15 millones USD. La aseguradora compone una cartera de productos innovadores de seguros de 30 millones USD al año (subvención del 50 por ciento de las primas). En caso de siniestro, puede solicitar que el fondo refinancie hasta un determinado tope o porcentaje. También se beneficia de la asistencia técnica del fondo para desarrollar productos innovadores.

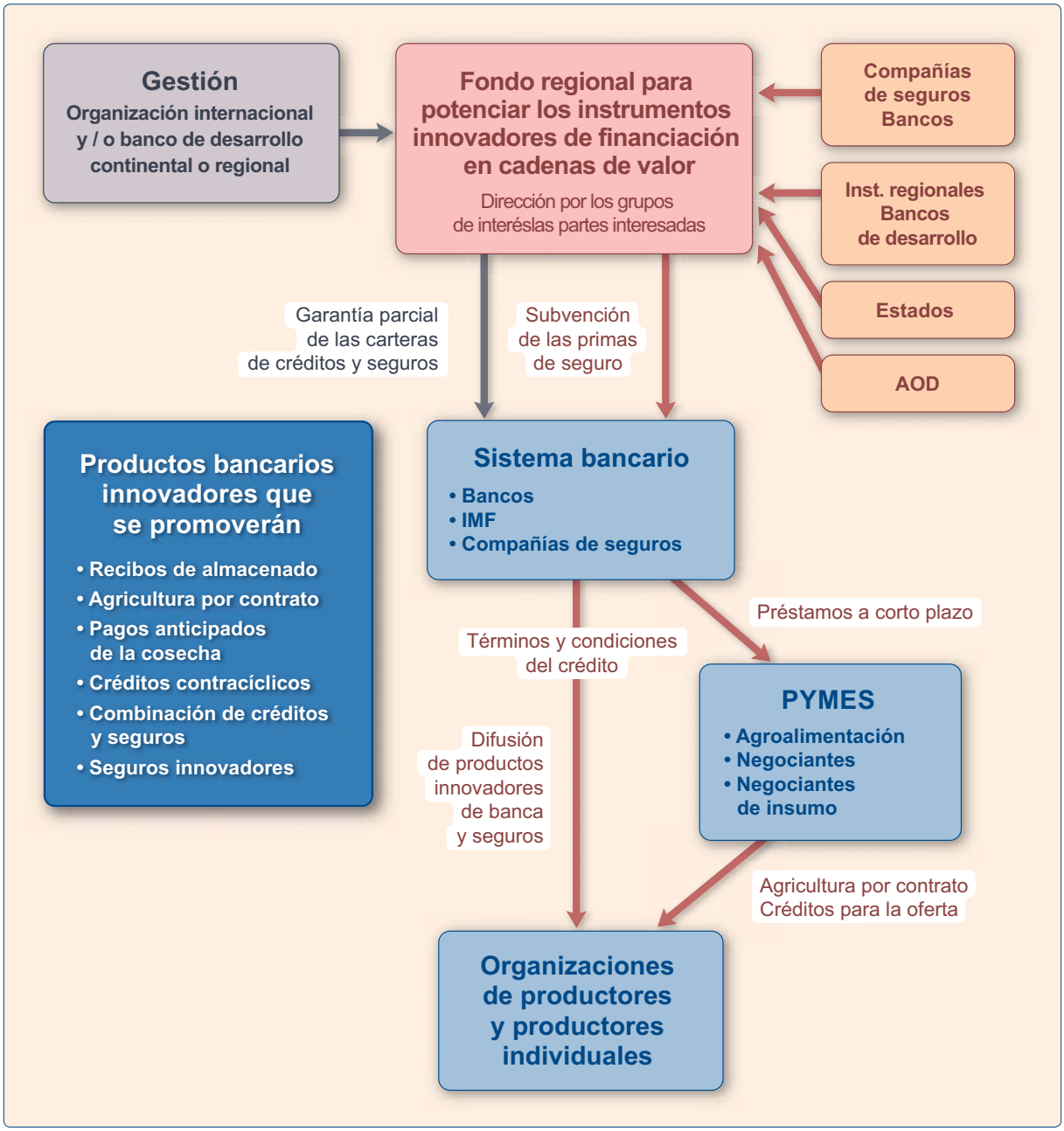
Con este sistema, los riesgos de impago del crédito o del seguro en los diferentes países se ponen en común a escala regional.

El fondo se va expandiendo a medida que entran nuevos países, bancos o compañías de seguros, así como gracias a los intereses que produce su capital. Se podría solicitar una contribución a los usuarios finales: productores, organizaciones de productores, PYMES.

Reglas
El principio de funcionamiento sería que todo aquel que desee participar, aportará una contraparte. Por ejemplo:

- A cambio de las garantías y subvenciones para primas, las compañías de seguros dotarán el fondo y distribuirán instrumentos innovadores de seguros, cuya lista y características serán determinadas por la dirección del fondo.
- Del mismo modo, los bancos dotarán el fondo y promoverán y financiarán productos bancarios innovadores conforme a una lista predeterminada, a cambio de obtener acceso al fondo de garantía.
- Los Estados que deseen que sus bancos y aseguradoras accedan al fondo, se comprometerán a dotar el fondo y a emplear los instrumentos legales requeridos para optimizar el empleo

Figura 2: Potenciación de los instrumentos innovadores de financiación para las cadenas de valor



de los productos innovadores de banca y seguros. También se comprometerán a participar en la implantación de los sistemas de información que requieren los seguros basados en índices.

- Las comunidades económicas regionales se comprometerán a dotar el fondo, a armonizar las legislaciones en materia de crédito y seguros de los países participantes y a facilitar la libre circulación de bienes y capitales para apoyar el desarrollo de las cadenas regionales alimentarias.
- Los bancos regionales se comprometerán a dotar el fondo y a promover los productos innovadores de banca y seguros financiando inversiones productivas en el sector agrario.
- La AOD aportaría la financiación inicial para el fondo y completaría, igualándolas, las dotaciones del sector privado (banca y seguros) y de otros financiadores nacionales y regionales.

Fuente de financiación y gobernanza
En el fondo podrían participar compañías de seguros y bancos de países desarrollados y en desarrollo, bancos de desarrollo, Estados, AOD, instituciones regionales, agencias de desarrollo. El fondo podría ser copresidido por los donantes y los receptores (organizaciones de agricultores y pymes). Podría ser administrado por una organización internacional y/o un banco de desarrollo continental o regional.

3.2.3 Asociaciones público-privadas

Hay varias maneras innovadoras de estimular la inversión del sector privado en las infraestructuras rurales. Una de ellas es de carácter exclusivamente privado (aunque la política estatal debe permitir el mecanismo): se trata de que una empresa contrate con compradores extranjeros (por ejemplo, frutas y hortalizas para una cadena de supermercados) la obtención de financiación a largo plazo de fondos locales de pensiones, lo que permite construir la infraestructura necesaria para producir, transformar y transportar las frutas y hortalizas (se ha hecho, por ejemplo, en Zambia). En otros casos, el Estado debe asumir un papel más activo, en forma de asociaciones público-privadas.

Gracias a las asociaciones público-privadas, los Estados pueden movilizar fondos en el sector privado para invertirlos en infraestructuras agrarias o en servicios que beneficien a los pequeños agricultores. El inversor privado, que suele ser una empresa agroalimentaria, es compensado con subvenciones o con una participación financiera del sector público en su inversión, o con un acuerdo de arrendamiento a largo plazo, o con una tasa cuyo producto le permite reembolsar progresivamente una parte de la inversión inicial. Estas asociaciones se pueden emplear fácilmente para costear planes de regadío (por ejemplo, para una empresa matriz y varias pequeñas explotaciones satélites de arroz) o la construcción de almacenes. También se pueden emplear para proyectos variados: proveer servicios a pequeños agricultores, conforme a acuerdos de agricultura por contrato, para construir y dirigir mercados mayoristas.

En particular, los Estados y las agencias de desarrollo pueden estudiar ciertas formas innovadoras de contratos BOO (construcción-propiedad-explotación). Buen ejemplo de ello es la estructura empleada en el sector de las energías renovables: los empresarios privados solicitan el permiso de construcción de la planta. Se acuerdan los hitos y el presupuesto. Respaldado por este acuerdo público-privado, el empresario consigue los fondos necesarios para la construcción. Una vez realizada la construcción, la planta es comprada por el Estado, lo que permite que el empresario devuelva su préstamo. La planta es entonces arrendada al empresario que puede explotarla, con la posibilidad de adquirirla por un precio nominal al cabo de varios años, a condición de que cumpla una serie de criterios de eficacia convenidos previamente.

La estrategia del Programa Pormenorizado de Desarrollo Agrícola en África alienta las asociaciones público-privadas para movilizar fondos privados destinados a infraestructuras agrarias, pero su desarrollo tropieza con la escasez de préstamos “blandos” con tipos de interés favorables disponibles para este tipo de inversión.

3.2.4 Subvenciones para los insumos de los pequeños agricultores[27]

La NEPAD ha instado recientemente a establecer un plan de subvenciones para abonos en África subsahariana, que se podría financiar con un impuesto sobre los abonos en los países del G20.

27- Se podría financiar con un impuesto sobre los abonos en los países del G20, como se explica en la sección 3.1.2.

Justificación

Un componente clave de toda estrategia destinada a aumentar la productividad agrícola de los pequeños agricultores africanos debe ser el aumento, por parte de los pequeños agricultores, del uso de insumos que incrementen la productividad, como los abonos, mediante un mejor acceso al mercado de insumos. La fertilidad de los suelos es fundamental para incrementar los cultivos y los abonos son un medio importante de mantenerla o aumentarla. Está demostrado que ningún país del mundo ha podido aumentar las tasas de crecimiento agrario y eliminar el hambre sin aumentar el uso de abonos. Sin embargo, el nivel de uso de abonos en África es el más bajo del mundo, situándose en 9 kg/ha, por comparación con el promedio mundial, que se eleva a más de 100 kg/ha, y el de casi 200 kg/ha en los países asiáticos que hicieron la Revolución Verde. En África subsahariana se consume solamente un 0,7 por ciento de la producción mundial de abonos, mientras que los países del hemisferio norte consumen el 20 por ciento y entre China, India y Brasil consumen un 50 por ciento.

Por consiguiente, la producción agraria en África subsahariana va aumentando sobre todo gracias a la expansión de las tierras cultivables, y no por intensificación mediante un mayor uso de abonos. Los agricultores africanos destruyen los suelos, al extraer de ellos más nutrientes de los que aportan con abonos.

Los gobiernos africanos son muy conscientes de la importancia de aumentar el uso de abonos. En junio de 2006, fue convocada una cumbre africana sobre los abonos, para identificar los principales obstáculos que se oponen al aumento del empleo de abonos en el continente y para convenir un plan de acción consensuado. El resultado de la Cumbre sobre los Abonos fue la Declaración de Abuja sobre fertilizantes para una revolución verde africana, que fijó una meta nacional de uso de abonos de al menos 50 kg/ha para 2015 y también apuntaba medidas y acciones a nivel nacional y regional, para alcanzar esta meta. La resolución nº 5 de la Declaración de Abuja insta a los Estados miembros de la Unión Africana a que mejoren el acceso de los agricultores a los abonos concediendo, con el apoyo de los socios de desarrollo de África, subvenciones específicas para el sector de abonos, prestando una atención especial a los agricultores pobres.

Actualmente, más de diez países africanos aplican programas de subvenciones que han facilitado el acceso de los pequeños agricultores a los abonos y han incidido en los rendimientos y la producción. Ahora bien, el pleno desarrollo de estos programas tropieza con la incapacidad de potenciarlos por falta de fondos. Además, en muchos casos el diseño y la ejecución necesitarían alinearse más de cerca con los objetivos declarados. Se necesita una acción concertada al más alto nivel para respaldar la ejecución de la política continental africana en materia de abonos, por medio de una acción concreta que catalice su aplicación gracias a una inyección sustanciosa de efectivo. También es menester armonizar las políticas, a fin de evitar el tráfico con los países vecinos. Por último, es necesario potenciar los planes existentes, para incidir al máximo en la seguridad alimentaria.

Principio de funcionamiento

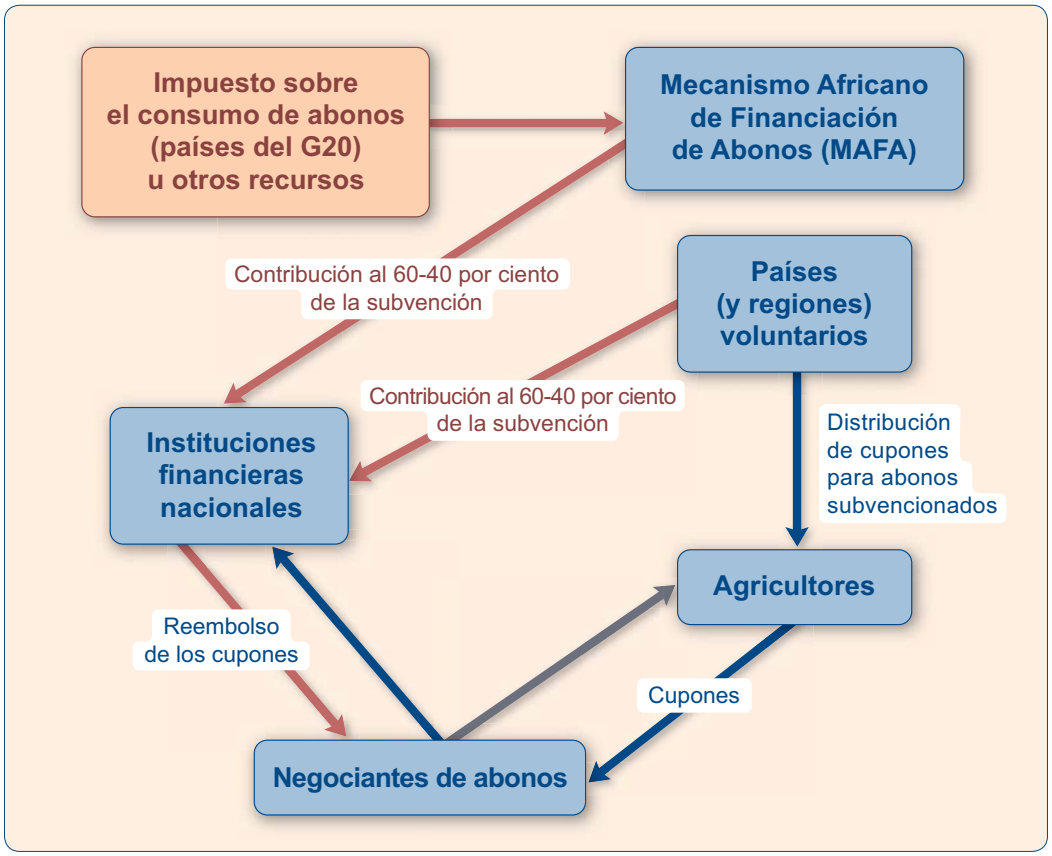
El programa de subvenciones que propone la NEPAD sería cofinanciado a nivel nacional y regional. La cofinanciación regional tendría sentido allí donde las instituciones económicas regionales hayan adoptado una política común para subvencionar abonos. Las tasas de cofinanciación se fijarían a nivel regional. La cofinanciación a nivel nacional tendría que ajustarse en función de los presupuestos de cada Estado miembro para garantizar que los países más pobres sean aptos a participar en el programa.

Los programas de subvenciones se diseñarían y aplicarían a discreción de cada Estado miembro, tomando en cuenta sus necesidades y realidades particulares. Los países participantes aceptarían seguir las directrices siguientes:

- La distribución de abonos con arreglo al programa de subvención correrá a cargo de redes privadas de distribución, no del ministerio de agricultura o de agencias de desarrollo.
- Las subvenciones se diseñarán con miras a apoyar directamente a los agricultores para que accedan a los abonos subvencionados del sector privado, distribuyendo vales o cupones directamente a determinados agricultores en función, por ejemplo de criterios específicos tales como su localización geográfica y/o su nivel de renta, de modo que solamente los reciban agricultores pobres y/o con explotaciones pequeñas.
- En la medida de lo posible, los beneficiarios cultivarán productos alimentarios pero este puede ser un requisito general que se deje a discreción de cada Estado.

- Se fijará un límite máximo continental para las subvenciones, por negociación entre los representantes de los países del G20 y los Estados miembros. La tasa de la subvención efectiva será elegida por cada país, pero debe ser inferior al límite continental.
- La subvención tendrá también un límite temporal de diez años y se irá reduciendo gradualmente a lo largo de ese periodo. Se negociarán las directrices para la reducción progresiva entre los representantes del G20 y los Estados miembros. Los porcentajes de reducción serán elegidos por cada país, pero cuadrarán con las directrices.
- Se propone un índice de cofinanciación continental del 60 por ciento para el coste de los programas nacionales (para el primer año de ejecución, pero que disminuya rápidamente a continuación), para los países menos adelantados subsaharianos; y del 40 por ciento para los países de renta media. Se considera que es un nivel de financiación necesario para los países menos adelantados, mientras que para los de renta media el porcentaje elegido es suficientemente atractivo para implicarles en el programa. Ese porcentaje de 40 por ciento de cofinanciación para estos países es el que se ha integrado para calcular las necesidades de financiación.
- El programa de subvenciones no empleará a entidades financieras nacionales para el pago de la porción subvencionada de los cupones a los distribuidores privados. Se garantizará así el profesionalismo y la transparencia, lo que puede ayudar a desarrollar vínculos entre los bancos y la agroalimentación.
- La distribución de vales o cupones será competencia de las autoridades agrarias nacionales (ministerios de agricultura), pero se administrará conjuntamente con los representantes de las organizaciones nacionales de agricultores.
- Los Estados miembros mostrarán progresos tangibles por lo que se refiere a la aplicación de la Declaración de Abuja sobre fertilizantes (aumento del número de negociantes, supresión de derechos arancelarios para los abonos, establecimiento de sistemas de financiación nacionales, establecimiento y ejecución de medidas reglamentarias, etc.) para que puedan participar en el programa.

Figura 3: Mecanismo de financiación de abonos



- Se estudiará la posibilidad de implantar programas de educación e información sobre el uso sostenible de abonos y sus alternativas.

Coste
La valoración del programa parte del principio que los países menos adelantados (que representan el 55 por ciento del consumo de abonos en África subsahariana) recibirán una cofinanciación del 60 por ciento, que será del 40 por ciento para los países de renta media. Se parte también de los objetivos del programa, es decir, que los cultivos industriales y de exportación quedan excluidos en general. Además, la tasa de la subvención será decreciente desde el 50 por ciento al 25 por ciento del precio. Así pues, el coste total (que depende mucho de la voluntad de los Estados miembros de adherirse al programa) se elevaría a 960 millones USD sobre diez años, sea una media anual de 100 millones USD.

Gobernanza
Según la NEPAD, un medio adecuado para el desembolso y la gestión de los fondos es el Mecanismo Africano de Financiación de Abonos (MAFA). La resolución nº 11 de la Declaración de Abuja instaba a crear tal mecanismo para las diversas medidas y actividades mencionadas en la misma declaración. En 2007 se creó la secretaría de MAFA en el Banco Africano de Desarrollo, y en 2009 fue establecido el Consejo Directivo, que se compone de representantes de los ministerios de agricultura africanos, así como de AFREXIMBANK, AGRA, UNECA, AFI y dos organizaciones regionales de agricultores, y es presidido por el Comisario de Economía Rural y Agricultura, de la Comisión de la Unión Africana. Ahora bien, el fondo todavía no es operativo, ya que le faltan 4,5 millones USD de los 10 millones USD legalmente requeridos. Sin embargo, dada la cantidad que se propone para el mecanismo innovador de financiación de los abonos, es posible elegir el MAFA como mecanismo institucional para la percepción y desembolso de fondos para el programa de subvenciones. La secretaría de MAFA podría presentar informes anuales sobre el desembolso de fondos a los financiadores y otras partes interesadas, conforme a los requisitos de auditoría e información del Banco Africano de Desarrollo.

3.2.5 Mecanismos para catalizar la inversión privada en sistemas innovadores (AMC e incentivos ex post)

Justificación
El aumento de la productividad agrícola en los países en desarrollo depende mucho de la difusión de las innovaciones técnicas (mejores técnicas de gestión de los suelos y de lucha contra las plagas, variedades más productivas o mejor adaptadas, mejores servicios veterinarios…). La implantación de cadenas de valor agrarias sostenibles también depende mucho de que se difundan tecnologías adaptadas al contexto local y a la agricultura a pequeña escala para las etapas posteriores a la cosecha y para la transformación.

La investigación fundamental y adaptativa, en los países en desarrollo, está sobre todo en manos de instituciones públicas: en África, la investigación agrícola privada solamente representa un 2 por ciento de la financiación total de la investigación agrícola[28]. La investigación pública es, obviamente, un componente importante del sistema de innovación, pero no puede por si sola colmar la diferencia de inversiones. Además, suele provocar una falta de vinculación entre la investigación y el desarrollo o la difusión de las innovaciones, así como una falta de atención por el mercado potencial de la innovación. El sector privado, por tanto, es esencial para la difusión. Los empresarios, no obstante, son reacios a aventurarse en la comercialización de las tecnologías innovadoras, debido a numerosos defectos de mercado y de coordinación que impiden establecer mercados comerciales para la innovación agraria en los países en desarrollo, a saber:

- Los mercados no consiguen captar el valor social de esas innovaciones;
- La información es defectuosa, lo que dificulta que el mercado anticipe las respuestas y las atrasa, ya que los consumidores no están informados;
- Fallos de coordinación, en particular, los actores de mercado individuales no consiguen tomar decisiones juntos, que les beneficiarían a todos.

A fin de subsanar estos defectos, las instituciones de desarrollo agrario han recurrido tradicionalmente a los llamados incentivos ex ante (para

28- IFPRI, 2006

la innovación del sector privado), como por ejemplo premios competitivos asociados con convocatorias a licitación, o subvenciones para la difusión de tecnologías innovadoras o para alianzas destinadas a desarrollar productos. Por contraste, los incentivos ex post, que más bien premian ulteriormente la innovación basándose en los resultados predefinidos, presentan la ventaja de estar más orientados hacia los resultados y, por consiguiente, tienen más probabilidades de ser eficaces. Otra opción para incentivar la innovación son los AMC o compromisos de compra, que ya se han desarrollado para fabricar vacunas y cuyo propósito es reducir los riesgos de mercado. El informe que el Grupo de Trabajo sobre desarrollo del G20 presentó en la cumbre de 2011 en Cannes menciona explícitamente estos incentivos ex post y compromisos comerciales por adelantado para la agricultura. También insta a crear una iniciativa en este ámbito y a desarrollar proyectos piloto. Se espera que estos mecanismos innovadores de financiación movilicen un máximo de inversión privada para los sistemas de innovación con un mínimo de financiación pública, al tiempo que garantizarían un uso más eficiente de los recursos.

Potenciar la iniciativa AgResults

La iniciativa AgResults, que fue lanzada por varios países en 2012, con el Banco Mundial como secretaría interina, es una respuesta al llamamiento del G20 en lo relativo a los incentivos ex post. Es un concepto que se está desarrollando y poniendo a prueba mediante tres proyectos piloto. Una vez que hayan sido ejecutados y evaluados, se necesitará más financiación, además de los 100 millones USD que ya están previstos para la fase piloto, al objeto de potenciar el programa. La propuesta de Entidad Innovadora (cf. sección III.C) podría encargarse de continuar el programa, cooperando estrechamente con la secretaría interina del Banco Mundial.

El mecanismo AMC para la fabricación de vacunas

Al contrario de los incentivos ex post, todavía no se ha investigado, ni se ha puesto a prueba, cómo se podría aplicar el concepto de AMC a la agricultura. Según el diseño original, destinado a desarrollar una vacuna antineumocócica adaptada a África, el mecanismo debía funcionar de esta manera: un donante (o grupo de donantes) firma un contrato con un laboratorio (GSK y Pfizer en el caso de la vacuna antineumocócica). El laboratorio se compromete a desarrollar la vacuna conforme al pliego de condiciones, a suministrar una cantidad dada en un mercado específico a un precio máximo durante un período de 10 años (el precio y la cantidad se estipulan en el contrato). A cambio, el donante aporta una garantía de mercado para el laboratorio: si la cantidad de productos que vende el laboratorio es inferior a su umbral de rentabilidad, el donante compra la diferencia al precio contratado. De esta manera, el laboratorio cuenta con una garantía contra un fallo del mercado y sabe que venderá vacunas en cantidad suficiente para cubrir el coste de desarrollo. La garantía del donante solamente se utiliza si el mercado resulta ser más reducido de lo que se esperaba, o si es inestable o insolvente. La ingeniería financiera del mecanismo es más compleja que lo que se deduce de su principio básico: incluye contribuciones de los donantes, una garantía del Banco Mundial para los compromisos futuros de los donantes, subvenciones para adquirir vacunas para los países de destino y contribuciones privadas.

Posible adaptación a la innovación en agricultura

De los análisis preliminares se desprende que:

- El concepto, tal como fue concebido inicialmente para las vacunas humanas, podría ser adaptado sencillamente para desarrollar vacunas veterinarias, siempre y cuando el mercado se componga de servicios veterinarios públicos o con financiación pública (para vacunas que se vendan por canales privados, se necesitarían servicios de promoción y la garantía de mercado para el laboratorio desalentaría las inversiones en márketing de los laboratorios).
- El concepto tendría un interés muy limitado para los cultivos vegetales, por varios motivos: los grandes cultivadores privados probablemente no estarían interesados, ya que las variedades vegetales, en la mayoría de los países en desarrollo, no tienen derechos de propiedad intelectual, salvo las variedades modificadas genéticamente, y, en algunos casos, son híbridos (a este respecto, tal mecanismo incentivaría a los grandes cultivadores para que desarrollasen híbridos u OMG, lo que no corresponde necesariamente a las necesidades de los pequeños agricultores porque les obliga a renovar las simientes para cada campaña). A los institutos privados de investigación (como WARDA, que desarrolló la nueva variedad de arroz Nerica) tampoco les interesaría, ya que su demanda corresponde más

bien a una prefinanciación de sus investigaciones que a una garantía de mercado (lo que no procede, ya que la nueva variedad es un bien público).

- El mecanismo AMC, no obstante, sería muy útil para asegurar el mercado de un productor privado de semillas (que debe producir semillas un año antes de ponerlas en venta y, por lo tanto, tiene un riesgo de mercado) o de una empresa que desee desarrollar y vender un equipo innovador de cultivo o de transformación. Los AMC le garantizarían a la empresa un mercado mínimo por un período que correspondería al plazo requerido para constituir un mercado estable para su producto. Mediante tal mecanismo, el riesgo de mercado se reduciría considerablemente durante el periodo inicial, lo que sería un fuerte incentivo para que las empresas inviertan en desarrollo innovador. También facilitaría mucho el acceso al crédito bancario, ya que los ingresos de la empresa durante el periodo de reembolso del crédito estarían asegurados.

Posible estructura de AMC para la innovación en agricultura

Cabe imaginar el siguiente sistema:

- Para acceder a un contrato de AMC, el promotor de la innovación tendría que presentar un plan de negocio en el que se consignen el coste inicial de la inversión, los costes de producción y comercialización y las ventas previstas para el producto innovador, para un período inicial (que sería, por ejemplo, de cinco años).
- El precio de venta está estipulado en el contrato y se calcula de tal manera que cubra el coste de la inversión al final del período inicial.

Ejemplo práctico de funcionamiento de un eventual mecanismo AMC: producción y distribución de semillas mejoradas

Una empresa local desea producir y distribuir semillas mejoradas de maíz en un país africano. Según el plan de negocio, las inversiones requeridas se elevan a 500 000 USD (construcción, desarrollo de la superficie agrícola, equipamiento de clasificación y envasado, coste de adquisición de las semillas y multiplicación). El coste de producción previsto (amortización de la inversión excluida) se eleva a 0,2 USD/kg y el coste de distribución (comercialización incluida), a 0,1 USD/kg.

Tras una evaluación del mercado, la empresa cree que un precio de venta de USD 0,4/kg es competitivo y abriría un mercado sustancioso. El margen bruto sería de 0,4-0,2 (coste de producción) – 0,1 (coste de distribución y comercialización) = 0,1 USD/kg. Este margen bruto unitario cubriría el coste de la inversión inicial al cabo de 5 años, a condición de que el volumen total de ventas a lo largo del periodo se eleve a 5 000 toneladas (t). La empresa cree que un mercado de 2 000 t al año es un objetivo razonable, que corresponde a una superficie sembrada de aproximadamente 50 000 ha en la región. La empresa anticipa un volumen de ventas de 500 t en el año 2, 1 000 t en el año 3, 1 500 t en el año 4 y 2 000 t a partir del año 5 (es decir, 5 000 t en total durante los 5 primeros años). El proyecto es, por lo tanto, económicamente viable, pero la empresa no puede asumir el pleno riesgo de mercado, considerando la incertidumbre en cuanto a la respuesta de los agricultores, y ningún banco está dispuesto a conceder un préstamo sobre esta base.

El contrato AMC garantiza a la empresa que cubrirá el coste de desarrollo en los cinco primeros años, aunque el mercado sea menor o más lento de lo esperado (a condición que la innovación produzca realmente las mejoras prometidas): se pagará a la empresa, cada año durante el periodo inicial, el valor de venta de la eventual diferencia entre la cantidad agregada vendida y la previsión del plan de negocio. Por ejemplo:

Si, al finalizar el año 2, la empresa solo pudo vender 400 t (en lugar de las 500 t previstas en el plan de negocio), el donante AMC pagará (o comprará) 100 t multiplicadas por el precio de venta unitario (0,4 USD/kg), es decir, 40 000 USD.

Si, al finalizar el año 3, las cantidades agregadas vendidas se elevan a 1 400 t (en lugar de las 1 500 t según el plan de negocio), la empresa no cobrará más, ya que se le había compensado por 100 t el año anterior. Si las ventas agregadas solamente se elevan a 1 300 t, se le compensa por 100 t adicionales.

Al acabar el año 5, se supone que la empresa se habrá constituido un mercado y no necesita la garantía.

- Si las ventas agregadas son inferiores no superan lo previsto durante el periodo inicial, se compensa a la empresa por la diferencia (o el donante de AMC compra la cantidad que no se haya vendido). De este modo, los ingresos de la empresa están asegurados durante el período inicial.
- Si la empresa vende más productos de lo previsto, obtiene un beneficio suplementario.
- Al finalizar el período inicial, se supone que la empresa ha constituido su mercado y ya no necesita una garantía de mercado.

Tal mecanismo probablemente sería menos costoso en financiación pública que los mecanismos tradicionales de incentivos ex ante. Además, tendría la ventaja de afianzar el crédito bancario para la innovación. Será tanto más eficaz cuanto el producto desarrollado sea realmente innovador y requiera una inversión previa en I+D. Sin embargo, requiere efectuar pruebas preliminares y ser afinado. También requiere una evaluación cuidadosa de los proyectos beneficiarios, y una supervisión detallada durante la ejecución, a fin de asegurarse de que el beneficiario cumple las condiciones contratadas y de que no es responsable si el mercado es inferior a lo esperado.

Posible adaptación de AgResults y el mecanismo AMC al sector de la alimentación
El sector alimentario se podría beneficiar mucho de la adaptación de las innovadoras iniciativas AgResults y AMC a sus necesidades específicas, mediante las siguientes opciones:

- Se podría aplicar AgResults para aumentar la disponibilidad y el consumo de alimentos fortificados en ámbitos seleccionados. Un precio estándar o proporcional sería pagado a las organizaciones que demuestren que han obtenido este resultado[29].
- El mecanismo AMC sería útil para valorizar alimentos adicionales, diversificados, producidos localmente y listos para el consumo (tanto de tipo terapéutico como preventivo) y para superar los costes disuasivos de la gestión de las normas de calidad. El respaldo del mecanismo tendría numerosas ventajas, como:
  - Estimular las capacidades de producción,
  - Fomentar la innovación (fórmulas innovadoras con componentes locales y no alergénicos, envases económicos y respetuosos del medio ambiente, etc.),
  - Desarrollar las empresas locales y salidas suplementarias para la cadena de valor local,
  - Reducir los costes de transporte y reparto (el transporte por vía aérea de productos terapéuticos listos para el consumo aumenta su coste en un 100 por ciento, por vía marítima en un 10 por ciento[30]), y reducir la contaminación.
  - Mejorar la flexibilidad del reparto y facilitar la lucha contra la desnutrición a nivel nacional.

Como para el sistema de innovación en agricultura, los productores locales deberán presentar un plan de negocio al objeto de obtener contratos AMC.

3.2.6 Las remesas de los emigrantes

Como indicábamos, las remesas de los emigrantes, además de ser nuevas fuentes de financiación para el desarrollo agrario, también representan un capital que no hay más que canalizar hacia ese ámbito. Las intervenciones para promover la inversión de las remesas de los emigrantes y la inversión proveniente de la diáspora consisten en desarrollar modelos y alianzas innovadores a fin de: i) encauzar el flujo existente de remesas hacia las empresas y pequeños agricultores que inviertan en agricultura (aproximadamente 20 000 millones USD en el mundo), y ii) movilizar nuevas fuentes de inversión de los emigrantes en proyectos de agricultura, seguridad alimentaria y nutrición en los países en desarrollo. La incidencia podría ser multiplicada significativamente y su cuantía aumentada por medio de la colaboración entre los actores públicos y privados de la diáspora y sus interlocutores en los países en desarrollo, dentro de un marco de codesarrollo (o sea, completando dichos fondos con recursos públicos) mediante la facilitación pública de la inversión privada.

3.3 Entidad innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición

Justificación
El desarrollo de la producción y la oferta de alimentos, con miras a mejorar la seguridad alimentaria

29- Este sistema fue propuesto por el Banco Mundial (*Agricultural Pull Mechanism (AGPM) Initiative pilot ideas for nutrition, 2011*).
30- UNICEF, Komrska, J. (2012), *Increasing Access to Ready-to-use Therapeutic Foods*.

y la nutrición y reducir la pobreza rural, depende en gran medida de la inversión privada, como complemento de la AOD. Reducir, mediante mecanismos innovadores, los obstáculos que entorpecen la inversión privada y el crédito bancario para la agricultura, y aportar incentivos para atraer a nuevos inversores es, por consiguiente, crucial para el desarrollo de la agricultura y la mejora de la seguridad alimentaria en los países menos adelantados, en particular en África.

Aunque numerosas instituciones (el Banco Mundial, FIDA, FAO, AGRA, instituciones de ayuda bilateral…) ya están implicadas en proyectos piloto que incluyen este tipo de financiación innovadora, está claro que se necesita hacer considerables esfuerzos adicionales para promover esos instrumentos, potenciar los proyectos existentes y desarrollar planteamientos compartidos en la comunidad del desarrollo agrario. También es obvio que se necesita coordinar las intervenciones de las diversas instituciones interesadas por el desarrollo de esos instrumentos y disponer de una instancia donde se puedan compartir y evaluar las experiencias, y diseñar nuevos mecanismos innovadores. Se recomienda, por tanto, la creación de una entidad que se encargue de generalizar la financiación innovadora en la agricultura.

Misión

La misión de la Entidad Innovadora consistiría en promover instrumentos innovadores para financiar el desarrollo agrario, focalizándose sobre la agricultura familiar, los proyectos de mejora de la seguridad alimentaria y de la nutrición en los países en desarrollo, especialmente en África, continente al que afectan en particular los problemas de seguridad alimentaria. Como primer enfoque, este fondo podría considerar como innovadores a todos los instrumentos de financiación destinados a limitar los obstáculos a la inversión privada, local o internacional, en las cadenas de valor de la producción agropecuaria, o a incentivar estas inversiones, lo que tendría un efecto catalizador sobre su desarrollo. Así se cubriría toda la gama de instrumentos innovadores antes descritos.

Actividades

La Entidad Innovadora desempeñaría dos actividades principales: (a) serviría como grupo de reflexión para identificar, diseñar, evaluar y coordinar mecanismos innovadores de financiación, y (b) participaría en proyectos destinados a desarrollar instrumentos innovadores con miras a atraer financiación del sector privado hacia las cadenas de valor de la producción agropecuaria.

Como grupo de reflexión, la Entidad Innovadora:

- Diseñaría mecanismos innovadores de financiación que todavía deben ser estudiados y puestos a prueba (por ejemplo, mecanismos AMC);
- Supervisaría la aplicación de mecanismos innovadores y propondría mejoras del diseño, apoyándose sobre la experiencia;
- Fomentaría un enfoque colectivo y coordinado de las instituciones de desarrollo para los mecanismos innovadores de financiación del desarrollo agrario, y establecería redes con todas las instituciones interesadas para compartir experiencias, desarrollar planteamientos comunes y generalizar los instrumentos innovadores de financiación; y
- Identificaría, de modo continuo, nuevos mecanismos posibles, por ejemplo mediante convocatorias de propuestas innovadoras.

Como institución de financiación, la Entidad Innovadora podría intervenir para cofinanciar proyectos de financiación innovadora, más bien que como agencia ejecutora de tales proyectos. El propósito de la Entidad Innovadora, efectivamente, no es duplicar a las instituciones financieras (Banco Mundial, FIDA, bancos regionales de desarrollo, instituciones de financiación bilaterales, fundaciones privadas…) que ya están desarrollando, aunque sea a pequeña escala, diversos instrumentos de financiación innovadora, sino que consiste en actuar como catalizador para potenciar los instrumentos innovadores. En este sentido, una de las actividades nucleares de la Entidad Innovadora consistiría en cofinanciar, con las instituciones interesadas, proyectos o componentes de proyectos destinados a desarrollar instrumentos innovadores de financiación, multiplicando así las inversiones de estas instituciones en esos instrumentos y creando un fuerte aliciente para que incluyan los instrumentos en cuestión en sus carteras de proyectos. La Entidad Innovadora también podría participar en el capital de las agencias implicadas en la implementación de los instrumentos innovadores, o concederles préstamos “blandos” a largo plazo para catalizar sus actividades. En todo caso, para poder obtener la financiación del fondo, se pondría como condición que las inversiones en cuestión beneficien a la agricultura familiar.

Ejemplo práctico de intervención de la Entidad Innovadora en la financiación de una APP

Un inversor privado planea un proyecto arrocero que incluye la construcción de un molino y un silo, así como un plan de regadío para 5 000 ha, 3 000 de las cuales se arrendarían a 1 500 agricultores. El coste total del proyecto se eleva a 100 millones USD. El Estado (en su caso mediante un proyecto de desarrollo con financiación internacional) participa en la financiación con 20 millones USD, lo que corresponde a las infraestructuras primarias, que se consideran como responsabilidad pública. El inversor y el Estado podrían crear una empresa mixta que se encargaría de desarrollar el proyecto. La Entidad Innovadora podría participar en el capital de dicha empresa con, por ejemplo, 30 millones USD y vender su participación al inversor privado al cabo de 10 años, una vez que el proyecto haya producido suficiente liquidez para adquirir su participación en el capital. La Entidad podría también hacer un préstamo "blando" al Gobierno para financiar su participación en el capital. También podría financiar la participación de los agricultores en el capital de la empresa inversora, para que lleguen progresivamente a ser sus accionistas.

Tipos de proyectos innovadores

No se trata de una lista exhaustiva, pero la Entidad Innovadora podría concentrar sus actividades de financiación sobre los instrumentos siguientes (descritos en las secciones anteriores):

- **Asociaciones público-privadas**: la Entidad Innovadora podría participar en la financiación, mediante "capital paciente", de actividades de asociaciones público-privadas que incidan en los pequeños agricultores, como planes de regadío o corredores agrarios. La financiación del fondo podría hacerse en forma de participación en el capital de la entidad que ejecute la APP (revendiendo las participaciones cuando el proyecto empiece a generar ingresos), en su caso asumiendo algún riesgo intermedio de un proyecto (sobre la base de riesgo por tramos), o mediante préstamos "blandos" a largo plazo.
- **Garantía de crédito**: la Entidad Innovadora podría catalizar el desarrollo de planes de garantía de créditos de varias maneras: podría participar en el capital de entidades proveedoras de garantía, nuevas o existentes, lo que aumentaría su capacidad; podría cofinanciar planes de garantía de crédito destinados a proyectos de desarrollo, mediante subvenciones o préstamos blandos, o con una mezcla de ambos tipos de recursos, en función del país beneficiario y del nivel de riesgo. También podría financiar un fondo de garantía asociado con una línea de crédito financiada por un proyecto de desarrollo (por ejemplo, una línea financiada por una institución de desarrollo como el Banco Mundial o el FIDA para la adquisición colectiva, por parte de un grupo de agricultores, de equipos de transformación, se podría respaldar con un plan de garantía cofinanciado por la Entidad y gestionado por el proyecto).

  En todo caso, el plan de garantía del crédito tendría que atenerse a criterios muy estrictos:
  - El banco beneficiario tendría que cumplir criterios mínimos en términos de gobernanza, solidez financiera y capacidad técnica;
  - La cartera garantizada tendría que financiar actividades que beneficien directa o indirectamente a explotaciones familiares.
- **Planes de seguros agrarios**: conforme al mandato que se propone, la Entidad Innovadora podría cofinanciar proyectos que incluyan el desarrollo de un plan de seguros vinculado con crédito bancario que beneficie directa o indirectamente a explotaciones familiares, tanto para la inversión inicial (ingeniería financiera, recopilación preliminar de datos, pilotos) como para subvencionar las primas.
- **Incentivos ex post para financiar sistemas de innovación agraria**: la Entidad Innovadora podría cofinanciar proyectos destinados a desarrollar nuevos enfoques para sistemas de financiación innovadora de la agricultura, en particular, incentivos ex post y AMC, que se presentan como herramientas prometedoras para implicar a los actores privados y a la inversión privada en la difusión de la innovación agropecuaria.

Recursos

La Entidad innovaría de dos maneras, movilizando recursos innovadores a fin de promover instrumentos innovadores. Se podrían estudiar dos tipos de recursos:

- Dotaciones a fondo perdido: se aportarían con mecanismos de AOD tradicional (contribuciones

de Estados voluntarios, organismos internacionales de desarrollo) o se podrían recaudar con mecanismos de recursos innovadores, como mediante parte de la recaudación de un posible impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto sobre los abonos o sobre el consumo de plaguicidas en los países desarrollados, con loterías o contribuciones del sector privado.

- Préstamos a largo plazo con un tipo de interés bajo (por ejemplo, préstamos a 20 a 30 años con un interés del 1por ciento) de entidades financieras de desarrollo o de inversores privados (capital paciente). Numerosas empresas agroalimentarias mundiales han expresado, en particular en el Foro Económico Mundial[31], su interés por participar en enfoques innovadores para fomentar el desarrollo agrícola en África, tanto en base a su responsabilidad social, como por considerar que África va a ser un importante mercado alimentario en el futuro. Se cree que estas empresas podrían estar interesadas por participar en la Entidad mediante préstamos blandos a largo plazo, que no inciden en sus cuentas de pérdidas y ganancias, siempre y cuando tengan así derecho a participar en la dirección de la Entidad, y a condición de que se dé visibilidad a su intervención para mejorar su imagen de marca.

Esta combinación de recursos, entre subvenciones y préstamos en buenas condiciones, permitirá que la Entidad Innovadora desarrolle una amplia gama de mecanismos de financiación.

Gobierno y organización

La Entidad Innovadora sería administrada por un personal compuesto de un número limitado de empleados altamente cualificados, que rendirían cuentas ante el consejo de gobierno y ante el público en general, y cuya misión consistiría en contribuir a elaborar nuevos conceptos de mecanismos innovadores, seleccionar proyectos que financiaría la Entidad, supervisar y evaluar los proyectos en curso, y, en general, utilizar la Entidad de modo eficaz según las orientaciones de su consejo de gobierno. La condición institucional de la Entidad todavía está por decidir: podría integrarse en instituciones existentes, o podría ser una institución internacional independiente y público-privada con un consejo de gobierno que se compondría, por ejemplo, de los contribuyentes, y de un consejo consultivo, compuesto de expertos en seguridad alimentaria reconocidos internacionalmente.

Conclusión: Interés de la Entidad propuesta

La creación de una Entidad Innovadora de este tipo supondría una contribución muy positiva para promover los mecanismos de financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición:

- Aportaría nuevos recursos para desarrollar esos instrumentos, permitiendo pasar de la financiación experimental a una financiación a gran escala; haría visibles esos instrumentos y expresaría una clara señal del interés de la comunidad de desarrollo por la financiación innovadora de la agricultura;
- Entrañaría un fuerte efecto multiplicador para otras instituciones de desarrollo;
- Mejoraría el diálogo y el entendimiento entre las instituciones de desarrollo y entre estas y las autoridades locales y el sector privado en materia de estrategias de inversión para las cadenas de valor agrícolas en los países en desarrollo;
- Crearía incentivos para la innovación ininterrumpida, convocando propuestas de los actores públicos y privados;
- Posibilitaría un enfoque colectivo y coordinado (del que se carece actualmente) para desarrollar la financiación innovadora, lo que permitiría poner las competencias en común y aprender juntos de la experiencia.

31- "*Putting the new vision for Agriculture into action*" (Poner en acción la nueva visión de la agricultura), informe de la iniciativa del Foro Económico Mundial, 2012

RECOMENDACIONES

Al cabo de varios meses de estudios, el Comité Internacional de Expertos confirmó el fundamento de la promoción de la financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, llegando a la conclusión de que el presente informe constituye una primera etapa del proceso. El Comité debatió también sobre las diversas maneras en que se podría movilizar nueva financiación para tal esfuerzo. En el informe se detalla una lista de mecanismos que incluye nuevos instrumentos y nuevos enfoques para mejorar la eficiencia de los instrumentos existentes. Tales mecanismos se pueden completar unos a otros y se encuentran en distintas fases de desarrollo. También corresponden a diferentes ámbitos y requerirán ejes separados de trabajo para ahondar su potencial y su viabilidad.

En este sentido, y con miras a continuar la labor iniciada sobre la financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, el Comité recomienda a los miembros del Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo:

1) **Apoyar el establecimiento de una plataforma de múltiples partes interesadas para coordinar la investigación y la difusión de conocimientos sobre la financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición**: la Entidad Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (IFAFSN por sus siglas en inglés). Aparte de su función coordinadora, el objetivo sería diseñar y poner en práctica mecanismos innovadores de financiación. Se podría recomendar como siguiente etapa la discusión sobre el mandato de tal entidad.

2) **Iniciar la labor de la IFAFSN lanzando uno o varios ejes de trabajo seleccionados entre las siguientes opciones que se proponen en el informe**:

- AMC (compromisos comerciales por adelantado) específicos para insumos agrarios y productos nutritivos.
- Asociación público-privada para catalizar la inversión privada en la cadena de valor de la agricultura y la alimentación (un proyecto piloto podría consistir en encontrar la manera de sistematizar un plan integrado de alimentación escolar con suministros de pequeños productores locales).
- Instrumentos estructurados de finanzas y gestión del riesgo para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.
- Planes y alianzas innovadores para movilizar y canalizar las remesas de los emigrantes y sus capitales hacia la inversión agraria.
- Contribuciones voluntarias (loterías especiales, por ejemplo).
- Impuestos sobre las grasas y los azúcares (con objetivos orientados hacia la desnutrición y el sobrepeso), y sobre los abonos.

ANEXOS

Anexo 1: Los mecanismos innovadores de financiación identificados

1. Mecanismos de financiación innovadores por sus recursos (recursos nuevos)

a) Impuestos (en Estados voluntarios, pero obligatorios en los Estados que se adhieran al mecanismo)

Impuesto sobre los abonos
Cf. capítulo 3.1.2

Impuesto sobre el tabaco en los países del Sur
La idea de un impuesto sobre el tabaco que se aplicaría tanto en los países del Norte como en los del Sur (donde la adicción al tabaco es un problema creciente de salud pública) ha sido apoyada por la OMS. Un organismo de desarrollo ha elaborado una propuesta en este sentido. Se trataría de un impuesto especial sobre el consumo de tabaco en los países del Sur. Lo que se recaude, que se podría completar con contribuciones solidarias procedentes de los países del Norte, se utilizaría para prevenir la adicción al tabaco y la conversión de los cultivos de tabaco en cultivos alimentarios en África subsahariana. Los principales beneficiarios de la conversión serían los países africanos que producen tabaco a gran escala (Malaui, Zimbabue, Zambia, Tanzania y Mozambique).

Venta de derechos de emisión de las emisiones de gases de efecto invernadero
Cf. capítulo 3.1.2

Impuesto sobre las grasas y los azúcares en países del Norte voluntarios
Esta idea ha sido evocada por varios expertos. Se podría aplicar, primero, a los refrescos en los países del Norte. La recaudación podría emplearse en parte para financiar proyectos destinados a mejorar la nutrición en los países del Sur.

Otros impuestos globales que se están estudiando para financiar la solidaridad internacional y el desarrollo
En esta categoría, cabe incluir el impuesto sobre las transacciones financieras, que se está debatiendo actualmente en instancias internacionales. La viabilidad de este tipo de impuestos ha sido estudiada pormenorizadamente por el Grupo Piloto, hasta el punto de que no parece útil exponer un análisis más detallado en el presente informe. Todos estos impuestos podrían financiar, entre otras cosas, la seguridad alimentaria, que se considera como bien público mundial, así como la sanidad o la educación.

Otras opciones por explorar…
Se podrían plantear también impuestos sobre el combustible para el transporte por vía marítima y aérea, como proponía Bill Gates en su informe ante el G20 (noviembre de 2011). Además, se podría proponer un impuesto sobre las apuestas deportivas por internet, y sobre el turismo de lujo, los hoteles de lujo, los cruceros, los negocios de catering y/o la industria alimentaria.

b) Contribuciones voluntarias

Marca voluntaria

Algunos expertos han propuesto un mecanismo innovador de financiación que se inspira en RED, un sistema de marca voluntaria que indica que la empresa que la ostenta participa en la lucha contra el SIDA. Cabe imaginar la creación de una marca de "seguridad alimentaria": las enseñas (de distribución, agroalimentación, comida rápida) se comprometerían a participar en la financiación de proyectos de seguridad alimentaria en países del Sur asignando un porcentaje de su margen. A cambio, podrían usar la marca de seguridad alimentaria en sus productos y comunicar sobre las acciones financiadas con sus contribuciones, lo que mejoraría su imagen (por ejemplo, mediante un plan de ahorro de empresas socialmente responsables[32]).

Lotería

La idea de dedicar la recaudación de la lotería para financiar el desarrollo o la solidaridad internacional fue puesta en práctica en el Reino Unido, y concretamente para financiar el sector agrícola, en Bélgica. Algunas organizaciones internacionales apoyan la idea de crear una lotería mundial (*global lotto*) basada en este modelo. También se podría pensar en que las loterías existentes en algunos países contribuyan voluntariamente a financiar un fondo para la seguridad alimentaria, la agricultura y la nutrición en los países en desarrollo.

Redondear las transacciones bancarias

Es una idea respaldada por el informe sobre la financiación innovadora para el sector educativo y que se podría aplicar en el sector de la seguridad alimentaria. Algunos bancos del Norte, por ejemplo, podrían proponer a sus clientes completar hasta la unidad superior el importe que paguen por tarjeta, y emplear la diferencia para contribuir a un fondo para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en los países del Sur.

c) Recurrir al mercado financiero

Entidad internacional de financiación

Es un mecanismo que se aplica en el sector sanitario para financiar campañas de vacunación y que consiste en que una institución público-privada, la alianza GAVI, emite bonos que se venden en el mercado financiero. Dichos bonos están garantizados por un compromiso de ayuda oficial a largo plazo de los países donantes. El reembolso de los bonos se financia con pagos que la AOD de los países donantes abona a la Entidad. Es un sistema que permite que los países en desarrollo movilicen rápidamente grandes cantidades en beneficio de la alianza GAVI. GAVI emplea los fondos para financiar ciertos proyectos seleccionados.

d) Remesas de los emigrantes e inversión de la diáspora en agricultura

Bonos para emigrantes

Este mecanismo innovador se describe en el informe 2+3=8 sobre financiación innovadora para la educación. Se trataría de que los países en desarrollo emitiesen bonos destinados a ser comprados por sus emigrantes, para un Fondo dedicado al fomento del sector educativo. El informe considera que los emigrantes suscribirían los bonos por solidaridad y patriotismo. El hecho de que los intereses se devenguen en moneda local también es considerado en el informe como una ventaja. Un organismo institucional podría garantizar el reembolso y el pago de los intereses, y también podría participar en la gestión del fondo.

Financiar un fondo de inversión agraria con préstamos/bonos respaldados por futuras remesas de emigrantes

Las remesas de los emigrantes suponen efectuar transferencias de efectivo a la familia, que vive en países en desarrollo. Especialmente cuando se efectúen por un banco, ese flujo regular de transferencias podría aprovecharse para titulizar las remesas. Se trataría de que un banco local captase fondos en el mercado bancario o de bonos internacional para crear un fondo de inversión local. La titulización se ha empleado en Centroamérica con el apoyo del Banco Mundial y también en algunos países africanos, por ejemplo, para crear un fondo de inversión agraria de 40 millones USD en Ghana, pero queda mucho margen de expansión.

32- Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo (mayo de 2012) « *Comment encourager la philanthropie privée au service du développement ? Etude sur les modèles émergents* », Estudio prospectivo. http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Philanthropie_BD.pdf

2. Mecanismos innovadores por su efecto catalizador sobre la inversión privada

a) Mecanismos para financiar sistemas de innovación de la agricultura

Incentivos ex post y AMC
Cf. capítulo 3.2.5

b) Mecanismos para financiar cadenas de valor

Recibos de almacenado
Cf. capítulo 3.2.1

Asociaciones público-privadas
Cf. capítulo 3.2.3

Alianza con el sector privado y capital riesgo
El fondo AATIF[33] (*Africa Agriculture Trade and Investment Fund*), de KfW y Deutsche Bank, provee préstamos, garantías y, en cierta medida, capital, a empresas privadas con experiencia, y a agricultores africanos. Fomenta la implicación de inversores privados que buscan oportunidades de inversión más arriesgadas.

Instrumentos de gestión del riesgo (seguros basados en índices, seguros de precios)
Cf. capítulo 3.2.1

Fondos de garantía de créditos bancarios
Cf. capítulo 3.2.1

Subvenciones de los insumos para pequeños agricultores (que se podrían combinar con un impuesto sobre los abonos en los países del G20)
Cf. capítulo 3.2.4

c) Mecanismos para movilizar los fondos de los emigrantes para inversiones

A varios organismos de desarrollo les interesa: i) aprovechar el flujo de remesas que se invierten en gran parte en agricultura, y ii) encontrar maneras innovadoras para que la diáspora invierta en sus comunidades de origen. Esos proyectos consisten en intervenciones totalmente orientadas al mercado o son de carácter más filantrópico. En el sector de la seguridad alimentaria y la nutrición, se puede prestar asistencia técnica al destinatario de la remesa (empresa o agricultor) para fomentar la adopción de las mejores prácticas, completar fondos con recursos públicos que alienten las inversiones de la diáspora, si el dinero se utiliza para financiar proyectos colectivos o individuales de modernización agraria (planes de regadío…), para la transformación agroindustrial o para desarrollar servicios agrarios en la aldea o región de origen. Los inversores de la diáspora tienen vínculos fuertes con su comunidad de origen y, en particular, con sus familias en dichas comunidades; por lo tanto, sus remesas y las inversiones de la diáspora contribuyen mucho a reducir la pobreza y al desarrollo de la comunidad, incluso en tiempos de crisis, cuando otros inversores son reacios.

También se podrían captar mediante mecanismos innovadores por sus recursos, por ejemplo, como parte de la recaudación de un posible impuesto sobre las transacciones financieras, un impuesto sobre los abonos o sobre el consumo de plaguicidas en los países desarrollados, loterías o contribuciones del sector privado.

33- http://www.kfw.de/kfw/en/KfW_Group/Press/Latest_News/PressArchiv/2012/20120111_55587.jsp

Anexo 2: Presentación general de mecanismos innovadores para una Entidad Innovadora que movilice la financiación del sector privado para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición

1. medios innovadores para catalizar los métodos del sector privado

Existen muchas maneras innovadoras de catalizar fondos del sector privado para la agricultura. A grandes rasgos, los diferentes métodos se dividen en varias categorías.

a) Aportar garantías:

- Cubrir directamente el riesgo financiero, por ejemplo, con garantías que cubran parte del riesgo de ciertos préstamos agrícolas. Así, el financiero aumenta el rendimiento de su inversión convirtiendo más transacciones en negociables. Incluso con una cobertura del riesgo al 50 por ciento, es posible obtener un rendimiento bastante elevado (5-10 veces la garantía). Pero aunque una garantía del 50 por ciento posibilite que determinadas transacciones alcancen la referencia de remuneración del riesgo para los bancos, no anima necesariamente a los bancos a entrar en ámbitos en los que no les parece posible valorar el riesgo. Por este motivo, vale la pena plantear la posibilidad de añadir un pequeño fondo rotatorio que garantice un mayor porcentaje de la exposición, por ejemplo, el 90 por ciento. Así se anima a los bancos a ser innovadores: cuando están más familiarizados con la estructura crediticia, pueden pasar a la garantía del 50 por ciento, liberando así más capacidad de innovación.
- Aportar y apoyar mecanismos innovadores que supriman el riesgo país para los financieros internacionales. Por ejemplo, se trataría de que un banco local capte fondos, a coste relativamente bajo y a largo plazo, en el mercado internacional de capitales, a fin de crear un fondo nacional de inversión agrícola. Se podría realizar por medio del fortalecimiento de seguros de riesgo soberano (el sector energético presenta ejemplos interesantes de modalidades), pero también se podrían captar flujos de capitales existentes, como son las remesas de los emigrantes.
- Desarrollar asociaciones público-privadas innovadoras para infraestructura rural, de modo que los inversores puedan captar fondos en el mercado bancario o de bonos para la arriesgada fase inicial de construcción, mientras que el Estado asumiría la financiación a largo plazo, una vez concluida la fase de construcción.
- Crear mecanismos de financiación automática cuando se alcancen ciertos índices (por ejemplo, si los precios de los alimentos superan cierto límite o en caso de sequía). Estos mecanismos (llamados financiación de emergencias, que son parte del mercado alternativo de transferencia del riesgo) se emplean en el sector privado para garantizar que, en caso de crisis, la empresa tenga acceso inmediato (en el plazo de un día) a financiación extra, sin tener que negociarlo con un banco. Para la seguridad alimentaria, se ha debatido sobre un mecanismo de este tipo con ocasión de la "Decisión de Marrakech sobre las medidas relativas a los posibles efectos contraproducentes del programa de reforma para los países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de alimentos", por el que estos países mantendrían niveles normales de importaciones de alimentos, incluso en el supuesto de que suban los precios mundiales.

b) Apoyar los instrumentos del mercado

Fortaleciendo la infraestructura institucional:

- Construir y reforzar entidades que permitan que los inversores/financiadores en agricultura y seguridad alimentaria administren mejor sus riesgos financieros, facilitando así también para los agricultores el acceso a las finanzas. Se trata de plataformas de mercancías básicas, de sistemas de recibos de almacenado digitales, de servicios integrados de extensión entre la cadena de valor y las finanzas (por ejemplo, vacunas para el ganado y otros servicios veterinarios integrados en la microfinanciación ganadera), de facilidades y sociedades de seguros agrícolas (seguros climáticos incluidos), de sociedades públicas de almacenado (donde cada uno puede almacenar sus mercancías,

que sirven de garantía de préstamos), y de empresas de gestión de garantías y de crédito (que administran los riesgos por cuenta de los financieros, por ejemplo, asumiendo temporalmente el control del almacén de un prestatario).

- Constituir un marco legal y reglamentario que posibilite la creación de instrumentos financieros por parte de los agricultores, como el sistema de Nota de Crédito Rural de Brasil, por el que el agricultor puede suscribir un pagaré para sus proveedores, garantizándolo con su futura cosecha, y que los proveedores de insumos pueden refinanciar en el banco (que a su vez puede refinanciar carteras con dichos títulos en el mercado de capitales).
- Ayudar a estructurar cadenas de valor alimentarias "del campo al plato". Por ejemplo, existen en África grandes mercados urbanos que crecen rápidamente y cuya demanda de alimentos se atiende ahora sobre todo desde el extranjero. Si se estructurase adecuadamente esta demanda urbana, se darían alicientes a los agricultores y a otros para invertir en la expansión de su producción. También cabe señalar que se podría mejorar mucho la seguridad alimentaria en este ámbito, habida cuenta de que actualmente las pérdidas después de la cosecha son elevadas, en todo el mundo en desarrollo. En este componente, se debe prestar atención a la importancia de optimizar la contribución de la producción alimentaria a la nutrición. Se pueden necesitar incentivos para que los alimentos que adquiere el consumidor final aporten una nutrición óptima (por ejemplo, mediante una introducción amplia de variedades ricas en vitaminas y minerales).
- Apoyar el desarrollo de estructuras de financiación que permitan que los agricultores asciendan en la cadena de valor, por ejemplo, "finanzas corporativas": una alianza entre las empresas y las cooperativas por la que los agricultores se apropian gradualmente una empresa de transformación o de servicios agrícolas.
- Ayudar a reestructurar (con financiación y el respaldo de garantías) el suministro de insumos y servicios a los agricultores, por ejemplo, en lugar de intentar estimular la demanda directa de abonos, plaguicidas, etc., serían suministrados como servicio por empresas de la aldea, que cobrarían un porcentaje del aumento de la producción por encima de una base inicial.
- Crear instituciones y mecanismos para poner en contacto a los inversores potenciales con quienes necesitan financiación para la producción y las cadenas de valor agrícolas. Desde *crowdfunding* (financiación colectiva) hasta bolsas sociales, pasando por un mercado electrónico de bonos para financiar agriproyectos.

Aportando incentivos:

- Aportar más liquidez para las finanzas agrarias, por ejemplo, abriendo líneas de descuento en los bancos centrales, o en un organismo como CFI, con el que los bancos pueden fácilmente y a bajo coste refinanciar préstamos agrícolas bien estructurados. Este tipo de líneas de descuento fueron importantes para el desarrollo de las finanzas agrarias en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica hace más de un siglo.
- Aportar incentivos para la innovación, como premios pecuniarios, por ejemplo para las mejoras de la productividad o para nuevas variedades que reducen el riesgo, o nuevas aplicaciones informáticas que aumenten la productividad y la rentabilidad de los agricultores.
- Incentivos ex post que afiancen la demanda futura. Podría hacerse para innovaciones agrarias, o si existen las condiciones institucionales adecuadas, en términos de demanda estructurada de las cosechas.

2. Ejemplos de formas innovadoras para estimular el sector privado

➔ Más adelante se detallan algunas de estas posibilidades, y se comenta cómo se podría emplear el Catalizador propuesto para realizarlas.

a) Garantías para los préstamos agrícolas de los bancos

La renuencia de los bancos y otras entidades financieras a financiar el sector agrario, a causa de la percepción de riesgos excesivos, es uno de los principales obstáculos para el desarrollo agrario en los países en desarrollo y, especialmente, en África. La idea de reducir el riesgo bancario concediendo una garantía parcial a los bancos, que cubriría parte del riesgo sin suprimir la responsabilidad de estos en cuanto al crédito, ha sido puesta a prueba y

experimentada en diferentes ocasiones por el sector de créditos agrarios de los países en desarrollo y en transición. Los instrumentos existentes (por ejemplo, el fondo ARIZ de la AFD o la iniciativa AGRA/Standard Bank para garantizar los créditos concedidos a los distribuidores de abonos) no son suficientes. La creación de un mecanismo paraguas a nivel regional o continental, financiado por un Fondo en el que podrían participar inversores privados (por ejemplo, fabricantes de insumos o de material agrícola), y que garantizaría parcialmente los créditos de instituciones financieras locales que tengan una elevada incidencia sobre la seguridad alimentaria y los pequeños agricultores, se presenta como una vía prometedora.

El Fondo podría catalizar el desarrollo de planes de garantía de créditos de varias maneras: podría participar en el capital de entidades proveedoras de garantía, nuevas o existentes, lo que aumentaría su capacidad; podría cofinanciar planes de garantía de crédito destinados a proyectos de desarrollo, mediante subvenciones o préstamos "blandos", o con una mezcla de ambos tipos de recursos, en función del país beneficiario y del nivel de riesgo. También podría financiar un fondo de garantía asociado con una línea de crédito financiada por un proyecto de desarrollo (por ejemplo, una línea financiada por una institución de desarrollo como el Banco Mundial o el FIDA para la adquisición colectiva, por parte de un grupo de agricultores, de equipos de transformación, se podría respaldar con un plan de garantía cofinanciado por el Fondo y gestionado por el proyecto).

En todo caso, el plan de garantía del crédito tendría que atenerse a criterios muy estrictos:

- El banco beneficiario tendría que cumplir criterios mínimos en términos de gobernanza, solidez financiera y capacidad técnica;
- La cartera garantizada tendría que financiar actividades que beneficien directa o indirectamente a explotaciones familiares.

b) Bolsa Social

En una Bolsa de Valores se coteja la oferta con la demanda de capital, de manera que sea mutuamente benéfica para quien invierte y quien recibe los fondos, y que se optimicen los rendimientos para la sociedad. Las bolsas clásicas se focalizan sobre los rendimientos financieros y tratan lo que no sea de carácter financiero como algo secundario: los inversores pueden identificar a las empresas que cumplen ciertas condiciones sociales o ambientales, para que puedan limitar sus inversiones a esas empresas. Pero puede haber llegado la hora de un nuevo tipo de bolsa, una "Bolsa Social", que se centre sobre los rendimientos socio-ambientales

La "bolsa social" según Muhammed Yunus en su discurso de aceptación del Premio Nobel (diciembre de 2006)

"Ahora bien, definiendo "emprendedor" o "empresario" en un sentido más amplio, podemos cambiar radicalmente el carácter mismo del capitalismo y resolver dentro del ámbito del libre mercado muchos de los problemas sociales y económicos aún irresueltos. Supongamos que un emprendedor (o una emprendedora) tenga no una única fuente de motivación (maximizar beneficios), sino dos que se excluyan mutuamente, pero que sean igualmente imperiosas: a) maximizar beneficios y b) hacer el bien para las personas y para el mundo en general.

Cada una de esas dos motivaciones redundará en un tipo diferenciado de negocio o empresa. Llamemos a la primera una empresa maximizadora de beneficios y a la segunda, una empresa social.

Las empresas sociales constituirán entonces una nueva modalidad de empresa introducida en el mercado con el objetivo de tener una incidencia diferencial en el mundo. Quienes inviertan en esas empresas sociales podrán recuperar sus inversiones, pero no percibirán dividendo algunos de dichas compañías. Los beneficios recaerán de nuevo en la empresa para que esta amplíe su radio de alcance y mejore la calidad de su producto o servicio. Las empresas sociales serán, pues, compañías sin pérdidas ni dividendos a repartir.

Para conectar a los inversores con las empresas sociales, necesitamos crear una bolsa social donde solamente se compren y se vendan acciones de empresas sociales. De ese modo, un inversos cualquiera acudirá a ese mercado bursátil con la intención perfectamente definida de encontrar en él una empresa social que tenga un objetivo o programa que le interese. Si ese mismo inversor quiere ganar dinero, podrá ir igualmente a los mercados bursátiles actualmente existentes."

y considere los beneficios como algo deseable pero no suficiente. Una bolsa de este tipo contribuiría mucho a aportar capital para iniciativas agrarias y para proyectos de infraestructura relacionados con la agricultura.

Según indican los inversores, una Bolsa Social podría disponer de miles de millones de dólares. La Entidad Innovadora podría convertir este concepto en realidad, creando la primera bolsa realmente social del mundo, que captaría capital para empresas sociales de todo el mundo. El grueso del trabajo necesario consistiría en crear la infraestructura institucional de apoyo: la bolsa en sí puede ser creada fácilmente por el sector privado. Dicha infraestructura incluiría empresas que ayudarán a que iniciativas viables que favorecen a los pobres y tienen la envergadura suficiente, se conviertan en empresas sociales capaces de cumplir los criterios bursátiles usuales de gobernanza y finanzas. Y también agencias de calificación que valorarían los "beneficios sociales" de estas empresas, para que los inversores tomen decisiones con conocimiento de causa.

c) Almacenes públicos

Gracias a los almacenes públicos, los agricultores u otros pueden depositar mercancías temporalmente en un almacén administrado por profesionales, y obtener un préstamo garantizado por dicha mercancía. Puesto que el préstamo tiene una garantía física, que a su vez está garantizada por un almacén con buen nombre, el tipo de interés puede ser bajo (en India, el país en desarrollo que tiene más experiencia con este sistema, los agricultores obtienen entre 1,5 y 2 puntos porcentuales por debajo del tipo usual), y los procedimientos muy ágiles (en India, el agricultor puede entregar un par de sacos al almacén y, sin muchos trámites más, o incluso sin tener que negociar su crédito con el banco, recibirá el crédito al día siguiente).

Este tipo de servicios financieros, que consisten en entregar recibos de almacenado, en general sólo existen actualmente en los puertos, donde se recurre a ellos para financiar los cultivos de exportación e importación. En numerosos países existen ya proyectos de mejora de los almacenes públicos, pero el Fondo podría catalizarlos y potenciarlos. Se trata fundamentalmente de hacer tres cosas: sensibilizar a los gobiernos para que promulguen la legislación y normativa necesarias para que los almacenes públicos funcionen bien; educar al sector privado, bancos y agricultores incluidos, sobre sus ventajas (para los bancos y entidades financieras, la creación de garantías o de modos de refinanciación serviría de poderoso aliciente); y respaldar el desarrollo de las empresas de almacenado, para que se extiendan más allá de los puertos. Esto último podría hacerse en forma de un fondo de inversión inmobiliaria a largo plazo para renovar los almacenes existentes y, en su caso, construir otros nuevos; y apoyar actividades prácticas específicas, como la adopción de un sistema de recibos de almacenado digitales.

d) Gestión de garantías

Con el sistema de recibos de almacenado, los agricultores y otros llevan sus mercancías al almacén. En el marco de la gestión de garantías, el financiero emplea a un gestor de garantías (también conocido como entidad de respaldo crediticio) para asegurar las mercancías en los locales del prestatario y para garantizar el flujo de productos (desde los insumos hasta la venta final) subyacente en la financiación. El gestor de garantías garantiza la transacción que se está financiando y, como él mismo cuenta con una buena capitalización o con un seguro que le da una amplia cobertura, el financiero puede implicarse a fondo en el ciclo de financiación agrícola.

Se trata de un instrumento de financiación con un potencial considerable. Desempeñó un importante papel para financiar la agricultura en Estados Unidos, en la primera mitad del siglo XX, y en África ha sido empleado, por ejemplo, para reanimar el sector algodonero de Côte d'Ivoire, que se había estancado después de los disturbios de hace unos años. El principal obstáculo que se opone a un mayor despliegue es la escasez de empresas de gestión de garantía con buena fama. El Fondo podría catalizar su creación y desarrollo cofinanciando (probablemente con bancos locales) la creación de tales empresas, y aportando garantías y refinanciación para los contratos de recibo de almacenado que emitan esas empresas.

e) Asociaciones público-privadas para infraestructura rural

Hay varias maneras innovadoras de estimular la inversión del sector privado en las infraestructuras rurales. Una de ellas es de carácter exclusivamente privado (aunque la política estatal debe permitir el mecanismo): se trata de

que una empresa contrate con compradores extranjeros (por ejemplo, frutas y hortalizas para una cadena de supermercados) la obtención de financiación a largo plazo de fondos locales de pensiones, lo que permite construir la infraestructura necesaria para producir, transformar y transportar las frutas y hortalizas (se ha hecho, por ejemplo, en Zambia). En otros casos, el Estado debe asumir un papel más activo, en forma de asociaciones público-privadas.

Gracias a las asociaciones público-privadas, los Estados pueden movilizar fondos en el sector privado para invertirlos en infraestructuras agrarias o en servicios que beneficien a los pequeños agricultores. El inversor privado, que suele ser una empresa agroalimentaria, es compensado con subvenciones o con una participación financiera del sector público en su inversión, o con un acuerdo de arrendamiento a largo plazo, o con una tasa cuyo producto le permite reembolsar progresivamente una parte de la inversión inicial. Estas asociaciones se pueden emplear fácilmente para sufragar planes de regadío (por ejemplo, para una empresa matriz y varias pequeñas explotaciones satélites de arroz) o la construcción de almacenes. También se pueden emplear para proveer servicios a pequeños agricultores, conforme a acuerdos de agricultura por contrato.

En particular, los Estados y las agencias de desarrollo pueden estudiar ciertas formas innovadoras de contratos BOO (construcción-propiedad-explotación). Buen ejemplo de ello es la estructura empleada en el sector de las energías renovables: los empresarios privados solicitan el permiso de construcción de la planta. Se acuerdan los hitos y el presupuesto. Respaldado por este acuerdo público-privado, el empresario consigue los fondos necesarios para la construcción. Una vez realizada la construcción, la planta es comprada por el Estado, lo que permite que el empresario devuelva su préstamo. La planta es entonces arrendada al empresario que puede explotarla, con la posibilidad de adquirirla por un precio nominal al cabo de varios años, a condición de que cumpla una serie de criterios de eficacia convenidos previamente.

La Entidad Innovadora puede estimular el desarrollo de estas asociaciones sensibilizando sobre los diferentes modelos (y desarrollando proyectos), financiando la demostración de proyectos en proceso de validación y aportando instrumentos de refinanciación a largo plazo.

f) Demanda estructurada

Los agricultores estarán mejor dispuestos a invertir para incrementar su producción o para iniciar cultivos nuevos, si pueden contar con un mercado para sus productos, a un precio justo. De no existir esta demanda, los agricultores innovadores correrían un mayor riesgo de tener que vender a un precio demasiado bajo, si encuentran comprador.

Poner a los agricultores en contacto mediante el mercado, la agricultura por contrato o las cadenas de valor, es una manera de reducir el riesgo de mercado. Pero hay otras. Por ejemplo, el sistema P4P del Programa Mundial de Alimentos: aunque el PMA no ofreciese contratos de futuros (como hace), los agricultores tendrían la motivación de saber que el PMA es un comprador sistemático y regular cuyo modo de comprar es comprensible para ellos (por ejemplo, con los recibos de almacenado). Pero el PMA no es el único gran comprador regular: distintos sectores estatales entran también dentro de esta categoría (por ejemplo, el ejército, el sector penitenciario, los hospitales, las escuelas, el organismo de reservas alimentarias…), así como la industria y la distribución (supermercados y cooperativas de venta). Si todos estos compradores operasen con una plataforma común (como una bolsa de mercancías básicas), el efecto atraería a los pequeños agricultores capaces de suministrar al mercado. La existencia de un mercado organizado mejora también la información sobre los precios, así como la capacidad de negociar de los productores y transformadores agrícolas. En Latinoamérica existen ejemplos exitosos de este tipo de enfoque.

El Fondo puede catalizar la estructuración de la demanda, ayudando a argumentar los ventajas de las bolsas de mercancías básicas ante los gobiernos, que actualmente suelen entorpecer su desarrollo. Puede también ayudar a convencer a los gobiernos de que compren al por mayor en la bolsa (suprimiendo así la corrupción de los programas de adquisiciones); el Fondo puede trabajar con las bolsas para atraer a otros grandes compradores a la plataforma y con los grupos de agricultores para que mancomunen los productos destinados a la plataforma. Puede también trabajar con los bancos (en su caso, mediante sistemas de garantía) a fin de que financien la producción y transformación de productos que se entregarían a la plataforma.

g) Instrumentos de gestión del riesgo

La mayor disponibilidad de instrumentos de gestión del riesgo hace que resulte más fácil para los financieros administrar los riesgos inherentes a las finanzas agrarias, lo que catalizará fondos provenientes del sector privado para la agricultura. Al financiar la agricultura, los financieros se exponen a numerosos riesgos, en particular: el precio de la cosecha puede ser inferior a lo previsto y, por tanto, las ganancias no permitirán reembolsar el préstamo; un siniestro climático puede haber echado a perder la cosecha o parte de ella; existen trabas que impiden entregar la cosecha al adquisidor, en el mismo país o en el extranjero (por ejemplo, una prohibición de exportar); el prestatario puede ser incapaz de trabajar (por ejemplo, en caso de conflictos o disturbios) o puede declarar la suspensión de pagos; el adquisidor puede no pagar; o una intervención estatal puede conducir a no reembolsar los préstamos (por ejemplo, control de cambios). Existen instrumentos de gestión de todos estos riesgos, pero no son muy corrientes en los países en desarrollo. Todos estos instrumentos merecen la atención del Fondo Catalizador, pero en un ámbito concreto se ha progresado mucho en los últimos diez años: la gestión del riesgo climático basada en el mercado podría ser consolidada y potenciada con el apoyo del Fondo.

Los seguros clásicos para las cosechas, que se basan sobre los rendimientos individuales y las inspecciones de campo, pueden ser muy costosos para que los administren los países en desarrollo. Este y otros problemas que conllevan los seguros clásicos (como el perjuicio moral y la selección adversa) se pueden evitar gracias a una gestión del riesgo climático que esté orientada al mercado. En los países occidentales, se dispone ahora de numerosos instrumentos basados sobre índices climáticos tales como la pluviometría y las temperaturas, y no sobre las pérdidas reales del agricultor. Se pueden emplear para protegerse de los riesgos de siniestro, o de los riesgos ordinarios de explotación.

Los bancos agrarios pueden agregar la gestión del riesgo climático a sus paquetes de préstamos (por ejemplo, en caso de sequía, el banco no cobrará el préstamo sino que reclamará al seguro), o insistir para que los prestatarios suscriban un seguro climático para que sea el banco quien cobre en caso de siniestro, o pueden asegurar sus carteras de préstamos agrarios contra el riesgo de impago por causa climática.

Los seguros climáticos basados en índices (que compensan al suscriptor por las pérdidas de su producción cuando un índice de referencia, por ejemplo la pluviometría, no se alcanza) es una de las vías que exploran numerosas instituciones internacionales para paliar el riesgo agrario en África, donde ese riesgo es una severa limitación para la intensificación y la seguridad alimentaria (e, indirectamente, uno de los principales motivos de la reticencia de los bancos a conceder préstamos a los agricultores). Se han iniciado proyectos piloto en numerosos países del Este y el Sur de África (Malaui, Etiopía, Kenia y Tanzania) y otros están en curso en África occidental. La potenciación de estos proyectos piloto requiere un trabajo considerable y costoso para recabar datos climáticos detallados en todos los países africanos que tienen riesgos climáticos.

Por añadidura, la idea de un mecanismo de reaseguro ha sido planteada por el Instituto Thomas More (informe “financiar el desarrollo”). En su informe, el Instituto propone crear fondos de reaseguro para cubrir los riesgos naturales, de modo que mejore la capacidad operativa de las compañías de seguros. Los riesgos reasegurados serían, prioritariamente, aquellos que afectan la capacidad productiva de los países más pobres. Los fondos de reaseguro pueden ser públicos o privados. La cobertura de riesgos se haría a nivel del suscriptor individual o a nivel nacional. Se puede considerar que varias iniciativas corresponden a ese tipo de instrumentos: el *Mecanismo de Seguro Basado en un Índice Mundial* (GIIF) consiste en crear un sistema de seguros basados en índices para los países ACP, con apoyo de la UE; el *Sistema Caribeño de Seguros contra el Riesgo de Catástrofes* (CCRIF), para cubrir los riesgos de huracán y seísmos en las islas del Caribe.

Los riesgos de precios también pueden ser cubiertos, en determinadas circunstancias, por seguros basados sobre instrumentos del mercado de futuros. Todavía se están estudiando las posibilidades de desarrollar estos sistemas para África y es menester realizar más análisis y pruebas a fin de diseñar instrumentos sostenibles y efectivos que se puedan desarrollar a gran escala.

Conforme al mandato propuesto, el Fondo podría cofinanciar proyectos que incluyan el desarrollo de un plan de seguros vinculado con crédito bancario que beneficie directa o indirectamente

a explotaciones familiares, tanto para la inversión inicial (ingeniería financiera, recopilación preliminar de datos, pilotos) como para subvencionar las primas.

h) Premios

El mecanismo AMC (compromisos comerciales por adelantado) fue diseñado en 2005 para el sector sanitario, a fin de desarrollar una vacuna asequible contra el neumococo adaptada a África. Su principio de funcionamiento es el siguiente: un donante (o grupo de donantes) firma un contrato con un fabricante de vacunas, que deberá desarrollar la vacuna y suministrarla a un mercado específico a un precio máximo (el periodo y el precio se estipulan en el contrato). A cambio, el donante aporta una garantía de mercado, garantizando que el fabricante podrá vender una cantidad como mínimo al precio dado: si las ventas son inferiores al umbral definido conjuntamente por el donante y el fabricante (umbral que se habrá calculado de tal modo que el fabricante cubra los costes de desarrollo y producción), el donante sustituirá al mercado, comprando el producto. El donante solamente interviene si el mercado resulta ser más reducido de lo que se esperaba, o si es inestable o insolvente. La ingeniería financiera del mecanismo es compleja: incluye contribuciones públicas, una garantía del Banco Mundial, subvenciones para el precio de las vacunas y contribuciones privadas. Este mecanismo podría ser adaptado al sector de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.

En este sentido, un mecanismo incentivo ex post (cuya denominación fue cambiada por AgResults) ha sido desarrollado para el sector de la innovación agraria bajo la férula del Banco Mundial, que se encarga del secretariado de una iniciativa apoyada por Canadá, EEUU, Australia y la Fundación Bill Gates. Se trata de premiar actividades de investigación y difusión de la innovación, en función de un resultado definido previamente. El comité director de la Iniciativa decidió en 2012 acometer proyectos piloto que, en la primera fase, tratarían sobre: tecnología de almacenado en la explotación, variedades de maíz enriquecidas con vitamina A, y reducción de la contaminación por aflatoxina.

El Fondo podría cofinanciar, o incluso iniciar, proyectos de este tipo, para estimular la I+D en el sector privado en toda una serie de cuellos de botella agrarios, del campo al plato. No se trataría solamente de las “grandes” innovaciones antes mencionadas, sino también de innovaciones de carácter práctico, más pequeñas, como el desarrollo de nuevas aplicaciones para celular, que pueden impulsar la renta de los agricultores.

Anexo 3: Términos de referencia de la *Taskforce* sobre Financiación Innovadora para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición

1. Trasfondo

El problema de la infrainversión en agricultura, seguridad alimentaria y nutrición

En 2007 y 2008, los precios de los alimentos en el mundo alcanzaron picos nunca vistos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial que amenazaron la asequibilidad de los productos básicos para millones de consumidores. La crisis de los precios alimentarios desencadenó disturbios en más de cuarenta países que pusieron brutalmente al día la cuestión del vínculo directo e inmediato entre la seguridad alimentaria y la paz y la seguridad. El mundo no se puede permitir seguir invirtiendo tan poco en la agricultura como se ha hecho en las dos últimas décadas. Pese a que la crisis de los precios alimentarios de 2007/08 fue exacerbada por incidentes puntuales – como las malas cosechas en los principales países productores de cereales y el aumento de los costes de los abonos y del transporte –, fundamentalmente traducía más bien la incapacidad de la oferta mundial de mantenerse a la altura de la creciente demanda.

Años de desinversión en la agricultura provocaron una disminución o un estancamiento de la productividad en los países en desarrollo, que, a su vez, hizo que la producción alimentaria no alcanzase la creciente demanda y que los agricultores pobres ni siquiera pudiesen satisfacer sus propias necesidades de alimentos. La cuota del gasto en agricultura de los países en desarrollo disminuyó significativamente, pasando del 15 por ciento de los presupuestos nacionales en los años 80, al 3 por ciento en los últimos años. Del mismo modo, la cuota de AOD para agricultura disminuyó, pasando de aproximadamente un 20 por ciento al 4 por ciento entre 1980 y 2006.

Por consiguiente, no es de extrañar que, mientras que la demanda de cereales aumentase en un 2 a 3 por ciento al año, la productividad agrícola de los países en desarrollo bajase del 3 por ciento anual en los años 70 al 1-2 por ciento en los años 90. Desde 2010, los precios de los productos básicos vuelven a subir. El agotamiento de las reservas agrícolas mundiales ha suprimido el tan necesario "amortiguador" de los desequilibrios repentinos entre la oferta y la demanda. Como resultado de ello, cualquier otro trastorno causado por el cambio climático, o por otros factores, puede provocar rápidamente carestías y escasez de alimentos que amenazan a la seguridad alimentaria mundial. Las crisis alimentarias futuras podrían ser más graves, dadas las proyecciones actuales de crecimiento demográfico y el consiguiente aumento de la demanda de alimentos. Según las tendencias actuales, se prevé un aumento de la población mundial, que pasaría de 6 800 millones a 9 300 millones en 2050. Aumento que ocurrirá, sobre todo, en los países en desarrollo – África, Asia y América Latina. Alimentar a 9 300 millones de personas requerirá que la producción alimentaria mundial aumente en un 70 por ciento.

Para los países en desarrollo, atender la demanda creciente de alimentos supondrá redoblar la producción de aquí al 2050. Todo un reto, en particular para los agricultores de esos países. Las inversiones que los países en desarrollo necesitan para apoyar esta expansión de la producción agrícola equivalían a una media anual de inversión neta de 83 000 millones USD en 2009. En este total se incluyen las inversiones que se necesitan en la agricultura primaria y en los servicios ulteriores, como las instalaciones de almacenado y transformación, pero no se incluyen bienes públicos tales como la red viaria, los grandes planes de regadío y electrificación, y otros.

Los mecanismos de financiación innovadora, definidos simplemente como iniciativas de financiación del desarrollo que van más allá de los mecanismos tradicionales bi o multilaterales de captación y de gasto de fondos, son necesarios para ayudar a atender esta necesidad de aumentar la inversión agrícola y para permitir que los agricultores aumenten su productividad y sus propias inversiones en agricultura mediante enfoques de cadena de valor.

2. Objetivo

El Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, en sus reuniones plenarias de 22 de diciembre de 2010 en Tokio, Japón, y de 24-25 de junio de 2011 en Bamako, Malí, estudió la seguridad alimentaria y la importancia de los problemas que afectan a muchos países en desarrollo fue reconocida por todos.

El objetivo general de la *Taskforce* sobre Agricultura del Grupo Piloto es explorar opciones para diseñar propuestas de financiación innovadora destinadas a *aumentar la financiación de la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo sostenible de la agricultura*, o en otras palabras, *reducir considerablemente el número de personas que padecen hambre y desnutrición, como dicen los Objetivos del Milenio para el Desarrollo*.

3. Enfoque

La financiación innovadora tiene la posibilidad de contribuir a la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo agrícola. Los esfuerzos internacionales de financiación, tanto si son "innovadores" como si son "tradicionales", deben verse, sin embargo, dentro de un contexto: la productividad agrícola y la seguridad alimentaria dependen en gran medida de **políticas nacionales y de actores privados**, desde las pequeñas explotaciones hasta las transnacionales. Por este motivo, la financiación innovadora solamente puede tener un papel **complementario y catalítico**, y solamente se podrá considerar que ha tenido éxito cuando haya incidido en las actividades y comportamientos de los actores nacionales y locales.

Cabe considerar dos grandes tipos de mecanismos:

(1) Potenciación/creación de mecanismos que catalizan la inversión privada en toda la cadena de valor agraria. Dada la importancia de los actores privados en la cadena de valor agraria, el uso de la AOD tradicional puede surtir mayor efecto si canaliza las inversiones de los bancos y otros inversores, por ejemplo, los emigrantes, hacia las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y hacia el desarrollo de seguros y mercados financieros de productos agrícolas nacionales.

(2) Extensión al desarrollo agrario de la recaudación de las contribuciones ciudadanas y de los impuestos de solidaridad. Estas innovadoras fuentes de financiación son muy prometedoras para respaldar metas humanitarias asociadas con la agricultura. Un ejemplo concreto consistiría en asignar parte de la recaudación de los impuestos sobre las transacciones financieras también a usos innovadores en la agricultura, como se propone para los sectores de la salud y la educación.

4. Cometidos específicos

La *Taskforce* sobre Financiación Innovadora para la Agricultura, con ayuda de un Comité Internacional de Expertos, estudiará mecanismos e ideas, existentes o nuevos, con miras a asignar recursos financieros innovadores a la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria:

- Estudiar los mecanismos innovadores de financiación existentes y propuestos; determinar su aplicación potencial a la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo agrícola sostenible;
- Identificar mecanismos de financiación potencialmente innovadores para la agricultura, en base a su naturaleza, por ejemplo, innovación por el origen, innovación por el uso, innovación solamente pública, innovación solamente privada, innovación público-privada;
- Verificar que la nueva financiación innovadora (basada en las propuestas) es realmente complementaria y no una simple sustitución de la ayuda existente;
- Asegurarse, si procede, de que exista un vínculo más directo y visible entre las nuevas fuentes de financiación y los programas a los que se asignan;
- Clasificar, por orden de prioridad, las propuestas/mecanismos innovadores de financiación sobre la base de la viabilidad temática y de su incidencia potencial, y cerciorarse de que, entre otros, los siguientes aspectos queden cubiertos:
  1. Movilización anual potencial de recursos económicos;
  2. Aspectos operativos y gestión;
  3. Enfoque sobre los países y las personas más vulnerables;
  4. Rendición de cuentas;
  5. Rastreabilidad;
  6. Gobernanza;
  7. Aspectos fiscales;
  8. Entorno legal;
  9. Socios y papeles potenciales.

5. Cuestiones clave que deberán abordar los expertos internacionales

- ¿Cuáles son los conceptos de financiación innovadora existentes que más se podrían aplicar a la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición?
- ¿Cuáles serían los instrumentos innovadores de financiación nuevos y adecuados (aceptables a escala internacional, fáciles de aplicar) para aumentar la financiación, en particular para la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible?
- ¿Cuáles serían las ventajas/los beneficios y las limitaciones/los inconvenientes de tales instrumentos?
- ¿Cuál sería el potencial de movilización anual de recursos económicos de tales instrumentos?
- ¿Cómo conseguir que los nuevos recursos sean realmente complementarios y no sustituyan simplemente a la ayuda existente?
- ¿Cómo establecer un vínculo más directo y visible entre las nuevas fuentes de financiación y los programas a los que se asignen?
- ¿Cómo definir el papel y la interacción de todos los participantes potenciales, IFI, fondos mundiales y sociedad civil (ONG y sector privado) incluidos?
- ¿Cómo organizar y administrar esos canales de financiación para asegurar la rendición de cuentas, la rastreabilidad y la gobernanza, y para hacer que este tipo de asignación sea compatible con una gestión fiscal correcta y con el entorno legal?

6. Composición de la *Taskforce*

➔ Presidencia maliense, Estados miembros del Grupo Piloto, ONU (FAO, FIDA, PMA), Banco Mundial, sociedad civil (asociaciones de administraciones locales, asociaciones de ONG, fundaciones, centros de investigación agraria).

7. Comité Internacional de Expertos de Alto Nivel

➔ La *Taskforce* será asistida por un pequeño grupo de expertos de alto nivel (8 a 10), que serán escogidos por consenso por los países participantes, sobre la base de sus competencias en materia de ciencias agrarias, economía agraria, crédito agrario y servicios financieros y financiación innovadora.

8. Disposiciones relativas al presupuesto y las reuniones

➔ Los gastos del Comité de Expertos serán cubiertos mediante contribuciones voluntarias de los miembros de la *Taskforce* que podrían poner expertos nacionales a su disposición, a menos que sean costeados por su empleador. Los expertos establecerán contacto por medios electrónicos y videoconferencia. Las reuniones de la *Taskforce* y del Comité de Expertos se celebrarán en los países participantes que los inviten. La secretaría permanente del Grupo Piloto apoyará a la *Taskforce* y al Comité de Expertos mediante la implicación de las agencias de la ONU interesadas.

9. Resultados previstos

➔ El Comité Internacional de Expertos de Alto Nivel empezará a trabajar en abril de 2012. Se espera un proyecto de informe en julio de 2012. El informe final será presentado a la *Taskforce* en octubre de 2012 a fin de elaborar una síntesis con recomendaciones. La *Taskforce* presentará ambos documentos en la reunión plenaria del Grupo Piloto, en febrero de 2013.

Anexo 4: Bibliografía y lecturas complementarias

FAO, 2010, *Technical and Operational Review of Selected Innovative Financing Proposals for Global Food Security and Sustainable Agricultural Development.*

Banco Mundial, 2007, *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access.*

Ouedraogo, A., Gentil, D, 2008, Ed. CIF – Karthala, *La microfinance en Afrique de l'Ouest : histoires et innovations.*

Fondo para la innovación en microseguro, Matul, M., McCord, M. J., Phily, C., Harms, J., 2009, *The landscape of microinsurance in Africa.*

Iniciativa NEPAD-OCDE 2009. Dahou, K., Omar, H. I., Pfister, M., *Afrique : développer les marchés financiers pour la croissance et l'investissement.*

AECOM/FADQDI, 2010, *Étude de faisabilité pour la mise en place d'un mécanisme d'assurance récolte dans la zone UEMOA.*

OCDE, 2009, *Managing risk in agriculture: a holistic approach*.

PMA y FIDA, 2011, *Weather index-based Insurance in agricultural development, a technical guide.*

FAO, 2011, *Nota sobre Financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria.*

Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, 2012, *Comment encourager la philanthropie privée au service du développement ?*

Banco Mundial, 2009, *Innovating Development Finance – From Financing Sources to Financial Solutions.*

Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición, 2012, consulta electrónica sobre financiación innovadora para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.

FIDA, 2011, *Agriculture Pull Mechanism Initiative*.

CFI, 2011, *Informe al G20 sobre la financiación agraria para pequeñas y medianas empresas.*

Banco Mundial, 2011, *AGPM: The Agriculture Pull Mechanism Initiative*.

FIDA, 2011, *Innovations in Financing Food Security.*

FIDA, 2012, *Conclusions of the Technical Roundtable on Mobilizing Resources for IFAD Programmes: Alternative Sources and Innovative Modalities*.

FIDA, 2012, *The FFR Brief: Five years of the Financing Facility for Remittances*.

Miller C., 2011, *Technical note, Agricultural value chain finance strategy and design*.

FIDA y PMA, 2011, *Managing weather risk for agricultural development and disaster risk reduction.*

Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, 2010, *2 + 3 = 8: Innovating in Financing Education*.

Épargne sans frontière, 2011, Revista TFD n°104, *Les financements innovants pour le développement.*

Instituto Thomas More, 2011. *Financer le développement : comment faire après la crise? Analyse comparative de 12 financements innovants.*

UA/NEPAD, 2011, *Proposal to G20 to concretize commitments towards African smallholder producers by boosting their access to fertilizers*.

Centre for Global Development, 2005, Kremer, M., *Making Markets for Vaccines: Ideas to Action.* Website at the following link : http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/vaccinedevelopment/

Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, 2011, *Comment mettre en œuvre aujourd'hui une taxe multilatérale et multi-juridictionnelle sur les transactions financières*.

Cahier du Gemdev, 2005, Raffinot, M., *Soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés.*

Banco Mundial, 2012, *Fertilizer use in African agriculture: lessons learned and good pratice guidelines.*

IDS Research reports, 2011, *The Tobin tax: a review of the evidence.*

Center for Global Development and Social Finance, 2012, *Development Impact Bonds – Working group briefing note*.

Acción contra el Hambre, 2012, *Aid for nutrition: Can investments to scale up nutrition actions be accurately tracked.*
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACF_Aid%20for%20Nutrition_Using%20Innovative%20Financing%20to%20End%20Undernutrition.pdf

Acción contra el Hambre & Institute of Development Studies (IDS), 2012, *Aid for nutrition: Using innovative financing to end undernutrition*.
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Aid%20for%20Nutrition%20low%20res%20final.pdf

Banco Mundial, 2010, Horton, S. and al. *Scaling Up Nutrition, What will it cost?*

The Lancet, 2008, *Special Series: Maternal and Child Undernutrition.*

FAO, 2012, *Synthesis of Guiding Principles on Agriculture Programming for Nutrition*.

UNICEF-OMS-Banco Mundial, 2012, *Joint Child Malnutrition Estimates.*

FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI) 2012: El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*.

William R Cline 2007, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*.

AFD, 2011, Document de travail N° 113, *Gestion des risques agricoles par les petits producteurs : focus sur l'assurance récolte indicielle et le warrantage.*

AFD, 2012, *Creating Access to Agricultural Finance – Based on a horizontal study of Cambodia, Mali, Senegal, Tanzania, Thailand and Tunisia.*

Secretaría Permanente del Grupo Piloto
www.leadinggroup.org