

invariablemente dirigido a una parte limitada de la población: productores, comerciantes y procesadores. La introducción de la financiación privada podría restringir el rango de los beneficiarios, con los servicios accesibles solo a la parte de la cadena agrícola de valor que pueda pagar tarifas suficientes para repagar la deuda de la parte privada. El argumento principal es la necesidad de que el sector privado opere dentro de un ambiente normativo que enfrente presiones contra las exclusiones y proteja el interés público general. Esto podría ser hecho por medio de contratos basados en los resultados con una obligación universal o casi universal de repago de los créditos.

Finalmente, los grupos de agricultores, las organizaciones locales de agricultores y empresarios y las asociaciones a más alto nivel son elementos importantes para tener acceso a servicios financieros o no financieros así como para el establecimiento de vínculos entre los empresarios rurales y otras entidades de agonegocios. La promoción de asociaciones de productores, cámaras de agricultura y conglomerados pueden ser una forma efectiva y eficiente para permitir el acceso generalizado al desarrollo de buenas oportunidades en diversos subsectores. Las organizaciones exitosas tienen el potencial para ser autosuficientes mientras ofrecen a sus miembros economías de escala y costos de transacción reducidos por los servicios. Además, fortalecen la posición negociadora de los pequeños productores en cadenas de valor competitivas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los potenciales problemas y complejidades, las alianzas público-privadas que han sido planificadas cuidadosamente pueden ayudar a generar ingresos adicionales en las áreas rurales al establecer un marco favorable para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y vincularlas a los mercados nacionales e internacionales. De esta manera, las alianzas público-privadas tienen el potencial para acelerar el proceso de agroindustrialización. Se ha demostrado que varias formas de alianzas público-privadas son instrumentos valiosos para influenciar los recursos de los sectores público y privado y fortalecer su capacidad y habilidad como una forma de que los gobiernos locales y nacionales puedan satisfacer sus metas de desarrollo. La tarea del sector público es asimilar esas lecciones y considerar la mejor forma de atraer la parte privada para unir la infraestructura y apoyar el pago de los créditos en las cadenas de abastecimiento agroindustrial. De esta forma los presupuestos de las inversiones públicas pueden dirigirse a optimizar las funciones del sector privado. Para satisfacer este objetivo, los donantes y las organizaciones multilaterales también tienen la función de sensibilizar al público y promover las alianzas público-privadas como un mecanismo válido para el desarrollo agroindustrial.

Lecturas recomendadas

Carney, D. 1998. *Changing Public and Private Roles in Agricultural Service Provision*, ODI.

DFID. 2003. *Public Private Partnerships in Infrastructure: A brief overview of DFID programs of support*.

Hartwich F. Janssen W. y Tola J. 2003. *Public-Private Partnerships for Agro-industrial Research: Recomendaciones de una consulta de expertos*.

Heiler, T. 2002. *Public Private Partnerships – Review of International Models and Experiences*, MAF Technical Paper 2002.

IFAD's *Private-Sector Development and Partnership Strategy*, 18 April 2005

Rondinelli, D. 2003. «Partnering for Development: Government-Private Sector Cooperation in Service Delivery» in Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, eds., *Reinventing Government in the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 2003). pp. 219-239.

Roth G. 1987. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, New York, Estados Unidos de América. Oxford University Press.

UN Secretariat, *Public-Private Partnerships: The Enabling Environment for Development*. 30 April 1997

Warner M., Kahan D. y Lehel S., *Market-oriented agricultural infrastructure: appraisal of public-private partnerships*, Food and Agriculture Organization and Overseas Development Institute (próximamente, 2008)

Sitios Web

Banco Mundial:
www.worldbank.org

Instituto de Desarrollo de Ultramar:
<http://www.odi.org.uk/iedg/index.html>

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica:
www.gtz.org

Créditos

Autor: David Kahan (FAO, División de Infraestructura Rural y Agroindustrias).

Grupo de apoyo de la ONUDI: Karl Schebesta y Mahendra Shah.



Cooperación público-privada para el desarrollo agroindustrial

La cooperación entre los sectores público y privado es cada vez más reconocida como el «camino a seguir» para promover el desarrollo agroindustrial. Existe abundante literatura que se refiere a la participación del sector privado en inversiones en la agroindustria y en infraestructura rural, y en la provisión de servicios de apoyo. En particular, se ha ganado mucha experiencia sobre los modelos de alianzas público-privadas para desarrollar infraestructura. Sin embargo, las oportunidades ofrecidas por una más estrecha colaboración entre ambos sectores para promover la agroindustrialización no han sido suficientemente analizadas. En base a la literatura existente sobre privatización, cooperación público-privada y especialmente alianzas público-privadas, este documento presenta una revisión de las actividades actuales en estas áreas para promover el desarrollo agroindustrial. El documento identifica las «buenas prácticas» y desafíos y presenta recomendaciones para ayudar a los planificadores de políticas a desarrollar la agroindustria. El tema de la cooperación público-privada es considerado en términos más amplios que las alianzas público-privadas convencionales, ya que cubre también la cooperación con el sector privado para establecer marcos de políticas, crear ambientes normativos favorables y desarrollar cadenas de valor. Los modelos de alianzas público-privadas también se incluyen en este trabajo y son considerados como un enfoque adecuado para aumentar el tan necesitado capital para invertir en servicios e infraestructura vitales en los países en desarrollo. Las agroindustrias, como otros sectores económicos, podrán ser competitivas y prosperar solamente si están apoyadas por un ambiente favorable.

INTRODUCCIÓN

La cooperación público-privada (CPP) puede ser definida como cualquier forma de cooperación formal o informal entre los sectores público y privado para proveer servicios públicos. Esto podría incluir el establecimiento de un marco de políticas y un ambiente normativo favorables, el desarrollo de cadenas de valor, la búsqueda de financiación para inversiones en infraestructura, la provisión de mecanismos efectivos para proveer servicios o llevar a cabo investigaciones. Algunos de los mecanismos de alianzas más formales incluyen los contratos de administración y servicios, alquiler de tierras y otros bienes, concesión de uso de bienes públicos, derechos de usuarios autorizados, autorización para ejecutar actividades reguladas y contrataciones externas o franquicias.

«BUENAS PRÁCTICAS» DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Existen varios métodos de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo agroindustrial. Tal como se aprecia en varios estudios de caso de promoción de la agroindustria, existen distintas modalidades de CPP que han sido identificadas y caracterizadas en relación a sus objetivos específicos, las cuales se presentan a continuación.

Investigación:

Los beneficios de la investigación agrícola en el caso de la agroindustria por lo general son altos, indicando un gran potencial de ganancias en términos de valor agregado. Sin embargo, el sector público continúa teniendo una importante función en la investigación básica y en el desarrollo de prototipos tecnológicos. Este tipo de investigación tiende a ser poco atractiva para el sector privado y ha encontrado dificultades para atraer fondos privados.

La Plataforma de la Iniciativa sobre Agricultura Sostenible (SAI por sus siglas en inglés) abarca compañías alimentarias multinacionales que desarrollan y promueven las mejores prácticas agrícolas para cultivos de alto valor (p. ej., café, frutas, hortalizas y productos lácteos). Las compañías asociadas que operan en todo el mundo como *Groupe Danone, Nestlé, Unilever, Coca-Cola, Kraft y McDonald* han formado la Plataforma SAI que se ha convertido en un centro de competencia líder de la industria agroalimentaria para la producción sostenible de productos agrícolas.

Además de invertir en investigación, el sector público tiene otras funciones, entre las cuales destacan: i) establecer los derechos de propiedad intelectual sobre los resultados de la investigación y, ii) iniciar y estimular la CPP como un esfuerzo para colaborar en la realización, financiación y administración de la investigación agrícola. Si bien existe el potencial de colaboración, ha habido obstáculos para encontrar una forma efectiva de concretarlo en la práctica. Las preguntas más comunes son: ¿quién debería tomar el liderazgo? y ¿cómo deberían ser hechos los acuerdos financieros de la colaboración? En algunos casos se han usado fondos competitivos para ayudar a movilizar los recursos necesarios. El desafío es identificar el conjunto mínimo de condiciones que deben ser satisfechas a fin de establecer asociaciones efectivas y justas.

Servicios de asesoramiento:

La privatización de los servicios de extensión agrícola está ocurriendo rápidamente en los países en desarrollo por medio de empresas privadas y agencias no gubernamentales que operan independientemente del servicio público nacional. Este cambio en enfoque se refleja en el avance de los Servicios de Desarrollo Empresarial. El reajuste de los servicios de extensión es un caso clásico de CPP. Especialmente en América Latina, los sectores privados y no gubernamentales han sido activamente introducidos por los gobiernos como proveedores de servicios alternativos.

La oferta de servicios de asesoramiento puede desagregarse en tres componentes: reglamentación del servicio, financiación, y la propia prestación y garantía del servicio. Cualquier aspecto de estos componentes puede ser proporcionado por el sector público. Es probable que el grado de privatización de cada componente sea diferente, dependiendo de las circunstancias. Por ejemplo, el gobierno podría decidir regular algunos de los servicios que los agricultores financian ellos mismos. Al mismo tiempo, los agricultores pueden decidir que la provisión del servicio podría ser realizada más eficientemente a través de un contrato con el sector privado.

De cualquier manera, el sector público tiene una verdadera función para proporcionar bienes públicos a los agricultores de menores recursos y más vulnerables que viven en áreas remotas o marginales. Los programas de extensión que persiguen reducir la pobreza requerirán probablemente siempre financiación pública.

Transporte, almacenamiento y riego:

Es un hecho ampliamente reconocido que el desarrollo de la infraestructura rural no puede ser considerado como una responsabilidad exclusiva de los gobiernos. Si bien el sector público se ha retirado progresivamente de la construcción, gestión y financiación de los trabajos de infraestructura rural, el sector privado está entrando lentamente en este terreno. Dada la menor rentabilidad de las inversiones en las áreas rurales, el sector privado no ha respondido efectivamente a las necesidades de los agricultores, de los empresarios rurales y de las comunidades rurales. El Banco Mundial ha indicado que en los últimos 15 años ha habido una inversión en infraestructura insuficiente en muchos países en desarrollo, especialmente en las áreas rurales, tanto por parte del sector público como del privado.

El desafío de asegurar un mayor acceso a la infraestructura también requiere que el sector público colabore con el sector privado para promover las inversiones y formas efectivas de construir, gestionar y mantener trabajos de infraestructura. Sin embargo, los gobiernos se han encontrado con el problema de la carencia de capacidad de asesoría técnica, planificación y gestión, así como la falta de mecanismos financieros para promover adecuadamente y ampliar el desarrollo de la infraestructura en las áreas rurales.

En algunos casos, los gobiernos se han retirado completamente del desarrollo de la infraestructura en las áreas rurales, mientras que en otros casos han evolucionado algunas formas «innovadoras» de cooperación, si bien con resultados variables. Dichas formas de cooperación incluyen alianzas formales e informales entre donantes, gobiernos (centrales y locales), el sector privado (formal e informal) y comunidades locales.

Un enfoque que se está aplicando actualmente es agrupar la infraestructura agrícola productiva integrando caminos, mercados, puntos de acopio y almacenamiento, de tal manera que mejore la atracción comercial de los proyectos y su «bancabilidad». La formación de estos «paquetes de infraestructura» permite que un proyecto de alianza público-privada alcance una dimensión tal que lo haga interesante tanto para los inversores como para los prestamistas comerciales y ofrece múltiples fuentes de ingresos que ayudan a mitigar la volatilidad del riesgo de la demanda y -en algunos casos- genera ingresos fiscales que pueden ser reciclados para apoyar los trabajos de construcción y mantenimiento.

Agroprocesamiento:

Las instalaciones de agroprocesamiento se consideran generalmente como operaciones comerciales privadas. Los casos en los que los agricultores son capaces de aportar su propio capital para financiar nuevas instalaciones agroindustriales o para expandirlas son limitados, excepto en el caso de la agricultura comercial. Esta limitación se origina en el hecho de que la infraestructura necesaria depende de un solo producto básico cultivado por pequeños agricultores y con altos riesgos de producción. El sector público puede contribuir a las inversiones del sector privado proporcionando concesiones de tierra y donaciones de capital. En estos casos, se espera que con estos acuerdos los agricultores y/o los empresarios privados asuman los principales riesgos comerciales.

En la India, los centros de capacitación sobre procesamiento de alimentos son considerados el elemento clave para el rápido crecimiento del procesamiento agroalimentario y de las industrias de valor agregado. Para extender la difusión de las unidades de procesamiento a las áreas remotas pero cercanas a las fuentes de materias primas es necesario desarrollar el espíritu empresarial local para producir, envasar y comercializar los productos alimentarios procesados.

El gobierno de la India ha prestado asistencia para establecer hasta 335 Centros de Capacitación de Procesamiento Agroalimentario bajo la forma de ayuda gratuita. Se estima que más de 18 000 personas han recibido capacitación en esos centros. Muchas de las personas capacitadas han instalado unidades de procesamiento en pequeña escala.

Otra área de CPP en el sector del agroprocesamiento es el uso de la biotecnología para utilizar desechos y residuos para producción de energía. Algunas plantas agroindustriales seleccionadas y también algunas fincas son capaces de generar energía para su uso interno y también para abastecer la red pública.

Uso de residuos de la industria lechera para producir energía renovable en Oregon

Una nueva iniciativa del Energy Trust de Oregon (Estados Unidos de América) podría permitir a las 320 fincas lecheras del Estado generar energía renovable para las necesidades locales. Las fincas lecheras que instalan digestores anaeróbicos pueden recibir incentivos en efectivo para transformar el estiércol en biogás y generar energía verde.

La iniciativa Dairy Power es patrocinada por el Energy Trust y manejada en forma cooperativa por la Asociación de Productores Lecheros de Oregon, el Departamento de Ciencia Animal de la Universidad del Estado de Oregon y representantes de la Universidad, quienes trabajan directamente con los productores lecheros para ayudarlos a entender este tema y diseñar proyectos exitosos. El Energy Trust of Oregon, Inc., es una organización sin fines de lucro dedicada a cambiar el uso de la energía por parte de la población, promoviendo la eficiencia energética y el uso de energía limpia renovable.

Información sobre mercados:

En razón de la fragmentación de los mercados locales y regionales y el insuficiente acceso a la información y otros servicios de apoyo, los empresarios rurales a menudo tienen solamente un acceso limitado a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, tanto para los insumos como para la comercialización de la producción.

Los agricultores y los empresarios rurales necesitan tener oportunidades para competir en un amplio rango de mercados, y para esto se necesita tener acceso a la información sobre mercados. La pregunta que se hace frecuentemente es: ¿quién debería ser responsable por proveer información sobre mercados: el sector público o el privado? Se han hecho esfuerzos para integrar el sector privado en los servicios de la información pública sobre mercados a través, por ejemplo, del patrocinio de transmisiones radiales o boletines. Si bien parece posible que el sector comercial privado tome a su cargo los servicios de información sobre mercados no es claro como esto podría ser financiado y como los pequeños agricultores podrían cubrir los costos comerciales.

La dificultad radica en proporcionar un sistema que pueda beneficiar directamente a los usuarios interesados y ser económicamente viable y autosostenible. La división de responsabilidades entre el público y el privado debe ser sopesada cuidadosamente y contabilizada en las expectativas de los futuros servicios de información.

En Ghana y Uganda, programas radiales financiados comercialmente ofrecen información actualizada sobre los mercados y consejos sobre temas empresariales propuestos por la audiencia (pequeños y medianos empresarios, agricultores y pescadores). Las compañías de investigación mediática y anunciantes comerciales patrocinan los programas que son emitidos en las lenguas locales.

Tradenet, basada en Ghana, fue establecida por una alianza público-privada y sirve como plataforma comercial a 400 mercados en África Occidental. Los vendedores y los compradores entran en contacto por medio de teléfonos celulares e Internet y un servicio de alerta de mensajes (sms) que les informan sobre los precios de los productos básicos en tiempo real.

Finanzas rurales:

La falta de acceso a las fuentes de información es considerada como una de las principales limitaciones iniciales para la formación y expansión de las empresas, a excepción de las grandes empresas. En general no hay buenos servicios financieros para la agricultura y los agronegocios y los existentes son sobre todo ofrecidos por instituciones del sector privado. Sin embargo, el sector público debería poner en funcionamiento una estructura y un ambiente de apoyo para que el sector privado pueda funcionar.

La participación en el capital y el capital de riesgo son dos herramientas que pueden ser usadas para capitalizar los agronegocios en los países en desarrollo. Si bien hay un renovado interés en usar esas modalidades para la financiación de agronegocios dentro y fuera del sector agrícola, hay un cierto número de factores que limitan la disponibilidad de la herramienta de participación en el capital para invertir los recursos disponibles. Esto ocurre, entre otras cosas, porque los empresarios no tienen familiaridad ni se sienten cómodos con el capital de riesgo y porque hay prácticas inadecuadas para mantener los registros, porque no hay mecanismos de salida y existen restricciones gubernamentales respecto al tamaño del cliente, del sector de negocios o de la nacionalidad del propietario.

Debido a la falta de fondos o a la insuficiente capacidad para manejar un gran número de cuentas de pequeños agricultores, las instituciones financieras a menudo participan en acuerdos

tripartitos (banco, agricultor y agronegocio). Existe aún potencial para dar más apoyo a este tipo de acuerdos. La clave del éxito radica entonces en el diseño de la alianza estratégica que distribuya riesgos y costos en igual proporción entre los socios y cree un sistema de control que no genere excesivos costos de las transacciones.

En Kenia, el sistema bancario por medio de teléfonos celulares ha roto la barrera que no daba acceso al sistema bancario a las poblaciones rurales. Con los servicios de telefonía celular, la conectividad de las instituciones financieras al detalle parece ser una forma costo-efectiva de realizar transacciones financieras tales como suscribir créditos y transferir dinero. Esta plataforma móvil ha sido desarrollada por la compañía Vodafone en sociedad con un operador telefónico de Kenia, apoyado inicialmente por una donación de DFID. Para catalizar el sector financiero, es necesario que el sector público apoye por medio de una normativa efectiva el nuevo segmento de mercado de trámites y pagos bancarios a través de comunicaciones con teléfonos celulares. (<http://www.dfid.gov.uk/newa/files/mobile/e-banking.esp>)

FORMACIÓN DE BLOQUES DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Al planificar las funciones de la colaboración público-privada para la construcción, operación o mantenimiento de la infraestructura para el desarrollo agroindustrial debe considerarse la posibilidad de que esos acuerdos produzcan mejores resultados, que deberían estar en línea con la estrategia gubernamental de crecimiento del sector agrícola. Para ello, se debería hacer mejor uso del análisis de las cadenas de valor que identifica las principales limitaciones y oportunidades y al mismo tiempo evalúa el efecto combinado de los grupos de inversiones con respecto a las diferentes ubicaciones, tecnologías, escala, secuencias, coordinación y otros factores, identificando los más adecuados para el sector privado en materia de financiación, construcción, operación y/o mantenimiento.

Es necesario encontrar formas para atraer a los inversionistas privados al desarrollo agroindustrial. Para ello, pueden ser necesarios subsidios públicos u otros incentivos para asegurar la viabilidad comercial y atraer al sector privado en iniciativas agroindustriales de alto riesgo. El desarrollo agroindustrial en las regiones más remotas depende de la producción agrícola para recuperar el capital y los costos de operación y puede mejorar su «bancabilidad» siempre que cuente con apoyo público-privado. Sin incentivos financieros, los proyectos sujetos al tipo de riesgos típicos de las agroindustrias pueden verse incapacitados para pagar los créditos en el momento oportuno y, en ese caso, dejarán de tener una rentabilidad competitiva para los inversores. Los incentivos financieros pueden ser apoyados con presupuestos públicos para inversiones, con ganancias de convenios de concesión urbana o pueden ser provistos por donantes. Los incentivos basados en el consumo y el capital, junto con garantías de los riesgos del crédito y de la demanda, pueden ser diseñados para asegurar que un proyecto aumente su viabilidad financiera.

Otro elemento importante está constituido por el marco normativo. Si bien la mayoría de la infraestructura financiada por el gobierno es considerada como un bien público (no excluyente), su enfoque sobre la industrialización agrícola está