



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



NOTA DE DEBATE

## Mesa redonda de los Gobernadores: Asociaciones para la financiación del desarrollo agrícola y rural

Jueves, 14 de febrero de 2013  
10.00 – 12.00 horas  
Sala de Conferencias de Italia

## NOTA DE DEBATE

# Mesa redonda de los Gobernadores: Asociaciones para la financiación del desarrollo agrícola y rural

**Jueves, 14 de febrero de 2013**

**10.00 – 12.00 horas**

**Sala de Conferencias de Italia**

### Resumen

Se invita a los Gobernadores del FIDA a participar en la mesa redonda inaugural de los Gobernadores sobre el tema “Asociaciones para la financiación del desarrollo agrícola y rural”. En una época en la que tiene el lugar el cambio climático y en la que la demanda de inversiones y productos agrícolas crece con rapidez, se precisan nuevos tipos de asociaciones para financiar y transformar el sector agropecuario y para garantizar que los pequeños agricultores quedan incluidos en la ecuación de la financiación. Este evento de alto nivel servirá como foro para que los Gobernadores intercambien sus experiencias y compartan ideas acerca del establecimiento y la financiación de los tipos de asociaciones que mejor pueden respaldar a los pequeños agricultores y la transformación de los sistemas agropecuarios y las economías rurales para lograr una mayor prosperidad, sostenibilidad y equidad.

### Aumento de la demanda

Se prevé que para 2050, la población mundial haya crecido hasta superar los 9 000 millones de personas. Para alimentar a esa población, la producción agrícola de los países en desarrollo tendrá que aumentar en un 60 por ciento, además de realizar otras mejoras necesarias en el sistema alimentario mundial.<sup>1</sup> Se calcula que se necesitará una inversión neta anual de USD 83 000 millones de dólares para apoyar este esfuerzo.<sup>2</sup> El cambio climático está complicando aún más la dificultad que supone satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos, combustibles y fibras. Para satisfacer esta mayor demanda, se deberán movilizar inversiones agrícolas que hagan gran hincapié en aumentar la sostenibilidad y la resistencia de los sistemas alimentarios y agropecuarios. Asimismo, este tipo de inversiones serán esenciales para respaldar al sector agropecuario como motor fundamental del crecimiento económico, la creación de empleo y el alivio de la pobreza de poblaciones rurales cada vez mayores.

### Los pequeños agricultores: elemento clave de la transformación

Hoy en día, las economías rurales se ven obstaculizadas por la desigualdad generalizada, el déficit de producción, la pobreza, la malnutrición y la degradación del medio ambiente. Los pequeños agricultores, la mitad de los cuales son mujeres, llegan a suministrar hasta el 80 por ciento de los alimentos en los países en desarrollo, generan la mayor proporción de empleo rural y gestionan grandes extensiones de tierra. Al mismo tiempo, representan la mayor proporción de personas desnutridas del mundo en desarrollo. Los pequeños agricultores son, por lo tanto, agentes fundamentales para impulsar la consecución de mayores ganancias en la producción de alimentos, una reducción más rápida de la pobreza y mejoras cuantificables en la sostenibilidad del medio ambiente. Los cambios estratégicos del modelo de desarrollo “habitual” pueden ayudar a transformar

<sup>1</sup> *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050*  
(<http://www.fao.org/docrep/014/i2280e/i2280e.pdf>).

<sup>2</sup> Foro de expertos de alto nivel: Cómo alimentar al mundo en 2050, Octubre de 2009 (véase: [www.fao.org](http://www.fao.org)).

las economías rurales en sistemas más prósperos, sostenibles y equitativos, donde los agricultores y sus comunidades gocen de un mayor empoderamiento y disfruten de una mejora general del bienestar. No cabe duda de que para satisfacer la demanda en rápida expansión de inversiones y productos agrícolas y pasar a un modelo “fuera de lo habitual”, es preciso transformar los sistemas agropecuarios y las economías rurales.

El FIDA reconoce que las asociaciones desempeñan un papel fundamental como catalizadoras de una inversión más eficaz en el sector agropecuario para mejorar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados, los recursos naturales y los servicios financieros. Por lo tanto, **es esencial que las partes interesadas en la inversión entiendan tanto la importancia fundamental como los intereses de los pequeños agricultores para garantizar que dichos intereses no se queden totalmente al margen según vaya llegando un mayor volumen de flujos de capital al sector agropecuario.**

### **Redefinición de las funciones**

Se necesita un enfoque sistémico y coordinado para lograr la transformación de la agricultura y las economías rurales. Los impulsores de esta transformación deben tener en cuenta la evolución del panorama de la financiación del desarrollo rural y el papel cada vez más importante que los fondos y agentes privados están desempeñando dentro de la arquitectura del desarrollo. La financiación pública tiene un papel crucial en la inversión agrícola: con ella no solo se debe respaldar la producción y distribución de bienes públicos, como la investigación y el desarrollo y la infraestructura, sino que además se debe fomentar un clima de inversión que pueda atraer inversión privada en mayor cuantía y de mejor calidad. El sector público es especialmente importante para fortalecer la capacidad de inversión de quienes son, con mucho, los mayores inversores agrícolas del sector agropecuario de los países en desarrollo: los pequeños agricultores. De hecho, **según las investigaciones, las inversiones agrícolas en los países en desarrollo triplican en número las de las otras fuentes de inversión combinadas, y cuadruplican la inversión pública nacional.**<sup>3</sup>

Al margen de la inversión que hagan los propios agricultores, desde la crisis del precio de los alimentos de 2008 se ha registrado un importante incremento del volumen de fondos que fluyen hacia la agricultura de los países en desarrollo. Por ejemplo, la cantidad de **asistencia oficial para el desarrollo (AOD)** destinada a la agricultura se duplicó con creces, pasando de USD 3 100 millones en 2006 a USD 6 600 millones en 2010, y la participación del sector en el total de la AOD aumentó del 1,8 por ciento al 4,5 por ciento durante el mismo período.<sup>4</sup> El **gasto público** en el sector agropecuario de los países de ingresos bajos y medios ha aumentado en valores reales, al igual que la **inversión extranjera privada directa** dirigida a ese sector, aunque los datos a este respecto son limitados.<sup>5</sup> Si bien el aumento de la inversión extranjera privada directa en el sector agropecuario de los países de ingresos bajos y medios puede traer consigo beneficios complementarios, tales como la generación de empleo e infraestructura, dichas inversiones también pueden tener como consecuencia un impacto ambiental y social negativo, en particular para los pequeños agricultores. Únicamente trabajando en asociación se pueden evitar esas consecuencias adversas. A pesar de que estas tendencias al alza en las inversiones agrícolas son alentadoras, sigue habiendo deficiencias importantes para alcanzar la cifra prevista de USD 83 000 millones anuales que se necesitan para mantenerse a la par con las proyecciones demográficas.

Mejorar la “calidad” de las inversiones para apoyar la transformación que se necesita es quizás tan importante como aumentar los flujos de inversión dirigidos a la agricultura, lo cual se puede conseguir mediante una mejor canalización, coordinación y armonización, y prestando especial atención al fortalecimiento de la capacidad de inversión de los agricultores. No cabe duda de que si se cuenta con asociaciones que saquen provecho de las inversiones de los pequeños agricultores, junto con las capacidades técnicas, financieras e institucionales de otras partes interesadas, habrá más posibilidades de satisfacer la creciente demanda de producción agrícola sostenible y aliviar la pobreza. La aplicación de un enfoque de género también debe desempeñar un papel clave en la

3 El estado mundial de la agricultura y la alimentación, FAO (2012).

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

transformación de las economías rurales. Según siguen revelando los datos, las mujeres son más propensas a ahorrar e invertir; pero, sin embargo, siguen teniendo menos acceso a la tierra, el crédito y las nuevas tecnologías necesarias para mejorar la productividad.<sup>6</sup>

### Las asociaciones como motor de cambio

Promover asociaciones que agrupen y alineen los intereses de los diversos inversores en el desarrollo agrícola y rural (gobiernos, donantes, sector privado internacional y agricultores) es esencial para que las inversiones agrícolas produzcan los rendimientos más altos posibles desde el punto de vista económico, social y ambiental. Se trata de asociaciones cuyo objetivo es conseguir resultados de desarrollo integradores y sostenibles para los pequeños agricultores y que, al mismo tiempo, crean incentivos financieros suficientes para atraer a una gama más amplia de agentes privados que operan a lo largo de las distintas fases de la cadena de valor agropecuaria.

Las asociaciones que dan buenos resultados aprovechan las competencias básicas de cada uno de los asociados y, al mismo tiempo, satisfacen las necesidades particulares de cada uno en cuanto a la rentabilidad de la inversión. En concreto, el objetivo debería ser entablar asociaciones que sean **sostenibles**: asociaciones que aprovechen la visión empresarial del sector privado para promover la **productividad** y la **rentabilidad**, y que se basen en la experiencia del sector público al diseñar modelos **integradores** de desarrollo agrícola.

### Definición del éxito

Entre los principales factores que se pueden destacar en las asociaciones que son **productivas**, **integradoras**, **rentables**, y **sostenibles** caben mencionar los siguientes: i) *el acceso a conocimientos*; ii) *la distribución de riesgos*; iii) *un clima propicio para la inversión*; iv) *el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad de los agricultores*, y v) *la confianza entre los asociados*. Por ejemplo, por medio del Programa de Promoción de los Mercados Rurales en Mozambique, el FIDA prestó apoyo al Gobierno en su objetivo de conectar mejor a los pequeños agricultores con las oportunidades de mercado

6 El papel de la mujer en la agricultura, FAO (2011).



reforzando los conocimientos técnicos de las organizaciones de agricultores para negociar con las empresas agroindustriales, y mitigando la exposición al riesgo de los asociados del sector privado a través de un mecanismo de donaciones de contrapartida para realizar inversiones en cadenas de valor que integran a los pequeños productores. En el Sudán, con la Iniciativa de microfinanciación del Banco Agrícola del Sudán se crearon políticas públicas propicias para aumentar el nivel de microfinanciación a disposición de los agricultores que se sitúan en la parte inferior de la pirámide económica eliminando el límite máximo de los márgenes de beneficio y reconociendo las garantías de grupo, como resultado de lo cual mejoró el nivel de confianza entre las empresas y el sector público.

A nivel mundial, el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) del FIDA es una asociación multilateral dinámica cuyo objetivo es proporcionar a los pequeños agricultores el apoyo que tanto necesitan para la adaptación al cambio climático. Basando su labor en ampliar el alcance de los enfoques del desarrollo rural de eficacia comprobada con el fin de que los pequeños agricultores obtenga beneficios duraderos, el ASAP ayudará a promover los conocimientos de los asociados sobre la mejor manera de utilizar la financiación relacionada con el clima y medir el impacto de dichos fondos. También a nivel mundial, se puso en marcha una innovadora asociación bilateral entre el Gobierno de España y el FIDA mediante la cual se creó un fondo fiduciario de répréstamo para invertir en la ampliación de escala de programas y proyectos respaldados por el FIDA. En Colombia, por ejemplo, los fondos del Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria se están utilizando para prestar apoyo a un proyecto cuyo fin es conectar a 250 000 personas del medio rural con servicios empresariales de vital importancia como telecomunicaciones, seguros y financiación, y fomentar la confianza entre estos interesados y los asociados públicos involucrados.

Estas experiencias, que se exponen más detalladamente en los anexos de la presente nota de debate, ponen de relieve la importancia de concebir asociaciones que aprovechen al máximo la productividad agrícola, la integración, la rentabilidad y la sostenibilidad. Estos ejemplos también proporcionan una visión general de las oportunidades y dificultades que han caracterizado la experiencia de asociación del FIDA con los sectores público y privado hasta la fecha.

### **Preguntas de debate**

Al reflexionar sobre los ejemplos que se anexan a la presente nota de debate y los ejemplos extraídos de sus propios países, por favor, tome en consideración las preguntas siguientes para ayudar a entablar un debate dinámico durante la mesa redonda de los Gobernadores:

1. ¿Cuál ha sido la experiencia de los Estados Miembros del FIDA en la creación de asociaciones público-privadas en el sector agropecuario que aborden las cuatro características clave de la productividad, la integración, la rentabilidad y la sostenibilidad?
2. ¿Qué papel ha desempeñado el sector público en estas experiencias y cómo se gestionó dicho papel? ¿Qué dificultades se plantearon y cuáles fueron los resultados?
3. ¿Cómo puede el FIDA mejorar su papel de intermediario y catalizador de estas asociaciones?
4. ¿Cómo se puede fortalecer la confianza entre los principales grupos de inversores en el sector agropecuario (gobiernos, donantes, sector privado internacional y agricultores)?

## **Programa de Promoción de los Mercados Rurales (PROMER), Mozambique**

### **El reto**

A pesar de que la situación está cambiando lentamente en las zonas rurales de Mozambique, los agentes del sector privado muestran, en general, poco interés en que los pequeños agricultores participen en el número cada vez mayor de actividades agroindustriales comerciales. En consecuencia, una gran parte de la población no es capaz de aprovechar adecuadamente las oportunidades de mercado y solo participa de manera marginal, si acaso, en la economía de mercado. La información entre los compradores y los vendedores suele ser asimétrica: los compradores suelen tener un conocimiento mucho mayor de las diferencias geográficas y estacionales de los precios que los vendedores en pequeña escala, por lo que estos se encuentran en una situación de franca desventaja.

### **Los asociados**

La asociación integra a diversos agentes públicos y privados, entre ellos, el FIDA, la Unión Europea, organizaciones de agricultores, agricultores locales, ONG, el Ministerio de Administración Pública, el Ministerio de Agricultura, la Autoridad Nacional de Carreteras y el sector privado. La principal unidad de coordinación es la Dirección Nacional de Promoción del Desarrollo Rural (DNPDR) del Ministerio de Administración Pública.

### **Cómo comenzó la asociación**

El Programa de Apoyo a los Mercados Agrícolas (PAMA), que fue financiado por el FIDA y se ejecutó entre 2001 y 2008, puso de manifiesto que con la realización de actividades de apoyo a los mercados orientadas a combatir la pobreza era posible conseguir mejoras sostenibles en los medios de vida de los pequeños agricultores.

Basándose en estas experiencias, se diseñó el Programa de Promoción de los Mercados Rurales (PROMER), financiado por el FIDA, para ampliar la escala de los éxitos conseguidos con el PAMA. En 2010 se llevó a cabo un estudio de determinación del programa para identificar los posibles asociados del sector privado con la capacidad y el interés potencial de colaborar con el programa. En 2011, el PROMER contrató a proveedores de servicios para aumentar la capacidad de las organizaciones de agricultores de negociar con las empresas agroindustriales, y estableció un mecanismo de financiación de cadenas de valor con donaciones de contrapartida como herramienta para reducir el riesgo e incentivar las inversiones privadas en cadenas de valor seleccionadas de antemano que promoviesen una mayor participación de los pequeños agricultores. Las donaciones de contrapartida se conceden a asociados privados y sirven para cofinanciar inversiones en equipos o conocimientos empresariales, tales como maquinaria para limpiar los productos comprados a los pequeños agricultores, o capacitación a agentes de extensión privados en tecnología pertinente para la agricultura en pequeña escala y para reforzar la organización de los agricultores. Después de un extenso diálogo con las posibles empresas, se invita a las que están interesadas a presentar notas conceptuales para las donaciones de contrapartida. Además, el Gobierno ha comenzado a centrar la atención en establecer un entorno propicio, por ejemplo mediante la mejora de la infraestructura, y en aumentar el acceso a la información y a los servicios financieros rurales.

### **Asociaciones en acción**

El objetivo del PROMER es mejorar los medios de vida de los hogares rurales pobres haciendo posible que los pequeños agricultores comercialicen sus excedentes de manera rentable. Para ello se han adoptado las medidas siguientes: i) la formación de intermediarios comerciales más dinámicos; ii) el apoyo a iniciativas relativa a las cadenas de valor impulsadas por las empresas, como las donaciones de contrapartida; iii) la mejora del entorno comercial, y iv) la gestión y el apoyo institucional y en materia de políticas.

Con este programa se está tratando de vencer la falta de interés y la escasa capacidad de los agentes del sector privado para formular propuestas concretas que pongan en marcha el apoyo del mecanismo de financiación con donaciones de contrapartida. El FIDA presta apoyo directo a la unidad de coordinación del programa para asegurarse de que el mecanismo de financiación de la cadena de valor es favorable a los pobres y para fortalecer su capacidad de apoyar a los asociados privados en la formulación de propuestas de inversión sostenibles en las que participen los pequeños productores. La asociación se centra en la distribución de riesgos a fin de crear un clima de inversión más propicio para la inclusión de los agricultores en pequeña escala. Según esta idea, es probable que las propuestas cofinanciadas por empresas agroindustriales tengan más posibilidades de promover oportunidades de mercado sostenibles y a largo plazo para los pequeños agricultores.

Como resultado de las actividades generales de creación de capacidad, los agricultores ya han informado de que gozan de un mayor acceso a los mercados y están en mejores condiciones de negociar. Por otra parte, se ha aprobado una primera donación de contrapartida para una actividad de producción de sésamo por contrata en la que participarán unos 5 700 pequeños agricultores. A medida que va aumentando el conocimiento que el sector privado tiene del programa, crece el interés de los posibles participantes, y se prevé que en 2013 habrá un mayor número de inversiones cofinanciadas.

Asimismo, con el programa ha comenzado a aumentar también el interés de otros asociados en el desarrollo; la Unión Europea tiene intención de hacer una contribución a título de cofinanciación a los recursos del PROMER para aumentar el alcance de sus actividades y acelerar el progreso hacia la meta 1c de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Mozambique (ODM).

## **Iniciativa de microfinanciación del Banco Agrícola del Sudán (ABSUMI): Ejemplo de una asociación con éxito en el Sudán**

### **El reto**

La historia de la microfinanciación en el Sudán viene de lejos, pero los resultados obtenidos han sido limitados, especialmente en las zonas rurales. Recientemente, el Gobierno del Sudán puso en marcha una serie de medidas para hacer frente a esta deficiencia. La Dependencia de Microfinanciación del Banco Central del Sudán y el Mecanismo de desarrollo de la microfinanciación en el Sudán se establecieron con fondos destinados al desarrollo del sector de la microfinanciación. Asimismo, se pusieron en marcha políticas públicas propicias, como la supresión de los límites máximos sobre los márgenes de beneficio de los bancos, el reconocimiento de las garantías de grupo como aval, y el requisito de que el 12 por ciento de la cartera de los bancos comerciales se dedicara a financiar actividades de microfinanciación.

A pesar de estas medidas, se calculó que solo el 20 por ciento de los recursos disponibles para la microfinanciación llegaba a las zonas rurales, a pesar de que estas representan el 80 por ciento del mercado de la microfinanciación. Este bajo porcentaje se puede atribuir a los factores siguientes: una percepción de que los reembolsos se efectuarían con retraso, los altos costos operacionales en las zonas rurales, la falta de intermediarios adecuados y la limitada infraestructura de microfinanciación rural, lo que desalentó a las instituciones financieras reguladas a participar en actividades conjuntas de microfinanciación rural por temor a incurrir en pérdidas y operaciones insostenibles.

### **Cómo comenzó la asociación**

En el pasado, las iniciativas de financiación rural respaldadas por el FIDA en el Sudán también se habían enfrentado a operaciones insostenibles. En 2005, el FIDA financió el Programa de Ordenación de los Recursos en el Sudán Occidental, cuyo objetivo era proporcionar a los hogares destinatarios acceso a servicios productivos y a condiciones comerciales justas gracias a la reglamentación y aprovechamiento adecuados de los recursos naturales. Mediante el componente de comercialización y financiación rural del programa también se proporcionó financiación y se crearon fondos de ahorro y crédito comunitarios (*sanadiq*) que se financiaron oficialmente por medio de líneas de crédito del sector privado del Banco Agrícola del Sudán. Sin embargo, una revisión a mitad de período del programa en 2008 reveló que con este enfoque todavía no se estaba consiguiendo atraer inversiones financieras formales de importancia hacia las zonas rurales.

El FIDA modificó el componente de financiación rural del programa para crear un componente de microfinanciación independiente dentro del Banco Agrícola del Sudán, conocido como Iniciativa de microfinanciación del Banco Agrícola del Sudán (ABSUMI). La ABSUMI se puso a prueba dentro del Banco Agrícola del Sudán primero en dos localidades, y después se transformó en un mecanismo semiautónomo, ampliable y sostenible para el suministro de financiación en las zonas rurales de todo el Sudán.

### **Los asociados**

La fase piloto se financió según una modalidad tripartita con recursos del FIDA, fuentes privadas y públicas, a saber, el FIDA/Programa de Ordenación de los Recursos en el Sudán Occidental, el Banco Agrícola del Sudán y la Dependencia de Microfinanciación del Banco Central del Sudán. Con el componente de financiación rural del Programa de Ordenación de los Recursos en el Sudán Occidental se prestó apoyo para cubrir las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de infraestructura de la ABSUMI, mientras que el déficit de recursos de la cartera y las operaciones fue financiado por la Dependencia de Microfinanciación del Banco Central del Sudán y el Banco Agrícola del Sudán.

## Asociaciones en acción

El FIDA ha prestado un apoyo decisivo en todo el proceso de desarrollo de la ABSUMI, de la siguiente manera: i) conceptualizó la idea de la ABSUMI y promovió su aceptación entre las diferentes partes interesada, ii) elaboró una visión conjunta con todos los asociados y el plan estratégico para la ABSUMI; iii) prestó asistencia técnica para elaborar el plan operativo, manuales de funcionamiento y sistemas fundamentales de gestión de la ABSUMI; iv) proporcionó orientación general durante el proceso de aplicación, y v) llevó a cabo la supervisión a la que siguieron propuestas de aumento de la capacidad y la aplicación de estas.

A partir de 2010, la ABSUMI incorporó una serie de características operacionales, de gestión y estratégicas innovadoras al ofrecer servicios de microseguros, ahorro y crédito compatibles con la Sharia, especialmente dirigidos a las mujeres. Entró en el mercado de la microfinanciación partiendo de las capas inferiores de la pirámide económica, concediendo préstamos mucho más pequeños (USD 130 en promedio) que los ofrecidos por otros programas de microfinanciación en el país (en los que los préstamos son de USD 650 en promedio) y, de ese modo, pudo prestar servicios a los segmentos más desfavorecidos de la población. Para ello, logró aprovechar con éxito un modelo ya ensayado (el *sanadiq* comunitario), con el cual se creó confianza entre los asociados y se alentó al Banco Agrícola del Sudán a hacer una inversión más cuantiosa. Además, la ABSUMI introdujo prácticas empresariales no convencionales que funcionan bien para la población rural pobre, como las garantías de grupo y la capacitación de los pequeños agricultores, que dieron lugar a una mejor organización y gestión empresarial. Por lo tanto, el programa ha alcanzado el éxito como consecuencia de una mayor información y capacitación, sumado a la confianza en el modelo y a unas políticas públicas propicias.

Al 31 de septiembre de 2012, la ABSUMI había atendido a más de 60 000 personas de 10 000 hogares en 579 grupos de 97 aldeas. Mediante la iniciativa se ha movilizado un total de cerca de DEG 550 000 (USD 125 000 aproximadamente) de los miembros en forma de ahorros, lo que representa un ahorro promedio de cerca de DEG 56 (USD 13) por cada miembro. El volumen de ahorro prácticamente se ha multiplicado por ocho en los últimos 10 meses. La cartera de la ABSUMI, de unos DEG 4,4 millones (USD 994 000) se reparte entre 10 000 clientes, aproximadamente. El tamaño promedio de los préstamos es de DEG 517 (USD 117), lo que indica que el programa está llegando a personas que se encuentran en los estratos económicos más bajos. La relación entre el crédito y los depósitos es del 13 por ciento, aproximadamente, lo que indica que casi el 87 por ciento de los préstamos están respaldados por avales alternativos mediante el sistema de garantías de grupo, que ahora está reconocido en virtud de la nueva política de microfinanciación del Banco Central del Sudán. La ABSUMI ha logrado un rendimiento excelente de los créditos: una tasa de reembolso del 100 por ciento, la cartera de riesgo (> 0 días) al 0 por ciento, y el 75 por ciento de los costos totales se sufragan con cargo a sus propios ingresos.

En respuesta a este excelente desempeño, en diciembre de 2012 la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó una donación de tres años, por un monto de USD 925 000, para ampliar el alcance de la ABSUMI con miras a mejorar los medios de vida de 150 000 hogares pobres mediante el aumento de los ingresos y los ahorros de manera sostenible a través del acceso a una gama diversificada de inversiones agrícolas y no agrícolas. Esa financiación constituye el 20 por ciento del presupuesto necesario para ampliar el modelo con el fin de que abarque una zona geográfica más amplia mediante el establecimiento de seis nuevas dependencias de la ABSUMI en cinco estados, mientras que el 80 por ciento restante de los fondos provendrá del Banco Agrícola del Sudán y el Banco Central del Sudán. Se prevé que, en los próximos diez años, la ABSUMI proporcione servicios de microfinanciación rural sostenibles a 1 millón de mujeres pobres en todo el Sudán pertenecientes a las capas inferiores de la pirámide económica. El programa está demostrando con éxito que la población rural pobre es solvente y que los bancos se pueden fiar de ellos.

## Ejemplo de caso: Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP)

### El reto

El cambio climático está transformando el contexto de la agricultura en pequeña escala. A través de los siglos, los pequeños agricultores han aprovechado sus conocimientos autóctonos y las observaciones históricas para hacer frente a los efectos de un clima cambiante. Hoy en día, la velocidad y la intensidad del cambio ambiental sobrepasa la capacidad de reacción de dichos agricultores. Ya no es posible confiar en los promedios históricos como guía para el futuro, y las pérdidas y los daños causados por los fenómenos meteorológicos extremos continúan aumentando, al tiempo que se hace cada vez más difícil predecir las sequías, inundaciones y tormentas tropicales. Al mismo tiempo, el estrés hídrico, la degradación del suelo y la pérdida de la biodiversidad contribuyen inexorablemente a

socavar los medios de vida rurales. Esta situación plantea una serie de desafíos a la cooperación internacional para el desarrollo.

En primer lugar, nos enfrentamos al desafío de comprender cómo van evolucionando los riesgos en un entorno que cambia con rapidez y saber cómo gestionarlos. En los programas de desarrollo de hoy en día es necesario prestar más atención a la evaluación y la gestión de los riesgos climáticos, así como a la capacidad de las instituciones de hacer frente a las incertidumbre y a cambios insospechados en el entorno económico y natural. El segundo desafío se refiere a la capacidad de utilizar eficazmente la financiación relacionada con el clima: los países donantes se han comprometido a proporcionar fuentes de financiación nuevas y adicionales para hacer frente a las dificultades que plantea el cambio climático en el mundo en desarrollo y, si se tiene en cuenta el ambicioso objetivo internacional de proporcionar USD 100 000 millones en financiación relacionada con el clima cada año de aquí a 2020, cada vez es mayor la presión para demostrar que esos fondos se están usando eficazmente para aumentar la resistencia.<sup>7</sup>

El nuevo paradigma de financiación relacionada con el clima requiere que instituciones como el FIDA elaboren programas de inversión eficaces para que dichos fondos funcionen a favor de los pequeños agricultores. Estos programas deben estructurarse de tal manera que sea posible entender mejor los principales impulsores y las causas fundamentales de la vulnerabilidad de los pequeños agricultores, y se pueda medir con mayor grado de fiabilidad el impacto que tiene la financiación relacionada con el clima y el medio ambiente en la reducción de dicha vulnerabilidad.

## Los asociados

Como parte de los objetivos de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA, en 2012 se puso en marcha el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) con el fin de ampliar el alcance de las medidas destinadas a reducir y diversificar el riesgo climático al que están expuestos los pequeños agricultores, y aumentar, al mismo tiempo, la producción. Este programa brinda un mecanismo para poner a disposición de los pequeños agricultores la financiación destinada al clima y el medio ambiente. El ASAP es un mecanismo de financiación plurianual de donantes múltiples que proporciona una nueva fuente de financiación mediante donaciones destinadas a ampliar la escala de la adaptación al cambio climático e incorporarla en las nuevas inversiones del FIDA, que rondan los USD 1 000 millones al año. El programa se integra con los procesos de inversión ordinarios del Fondo y se beneficia de unos sistemas de control de calidad y de supervisión rigurosos.

Hasta la fecha, Bélgica, el Canadá, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia han aportado contribuciones complementarias al ASAP como parte de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA. Para estos asociados donantes, el ASAP representa un punto de entrada sistemático para integrar la financiación relacionada con el clima con inversiones iniciales a gran escala en el desarrollo agrícola. Con ello se espera aumentar la capacidad de resistencia de estas inversiones a los riesgos relacionados con el clima.

Por lo que respecta a la ejecución del ASAP en los países en desarrollo, se están estableciendo numerosas asociaciones —en particular con instituciones del sector público (ministerios, departamentos y organismos gubernamentales que se ocupan de la gestión de los recursos naturales, la agricultura, la silvicultura, la gestión de las zonas costeras y los servicios hidrometeorológicos), organizaciones comunitarias (como cooperativas de agricultores, grupos de usuarios de agua, consejos comunales, agrupaciones de mujeres, escuelas de campo para agricultores), servicios de extensión agrícola y entidades del sector privado. El principal objetivo de estas asociaciones es promover el aprendizaje institucional y la gestión de conocimientos sobre la inversión y la toma de decisiones en un entorno que cambia rápidamente.

## Cómo empezó la asociación

La primera etapa de desarrollo consistió en el establecimiento de un enfoque claro respecto del cambio climático en el FIDA con el pleno apoyo de los Gobernadores y la Junta Ejecutiva del Fondo, y el liderazgo de la dirección del FIDA. En la estrategia sobre cambio climático de 2010 se fijó la manera en que el FIDA podía ayudar a las comunidades de pequeños agricultores pobres a aumentar su resistencia ante el cambio climático integrando las cuestiones climáticas en todas las operaciones del FIDA y ayudando a los pequeños agricultores a tener acceso a financiación específicamente orientada al clima y al medio ambiente.

En segundo lugar, a finales de 2010 el Canadá se dirigió al FIDA para averiguar si cabía la posibilidad de que el Fondo recibiera recursos destinados específicamente al cambio climático. En asociación con el Canadá, el FIDA consultó con otros posibles donantes para estudiar la posibilidad de crear una

<sup>7</sup> Conforme a lo acordado por la partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (<http://unfccc.int/2860.php>).

asociación de financiación con objeto de ayudar a los pequeños agricultores a adaptarse al cambio climático y poner de manifiesto el valor de invertir financiación relacionada con el cambio climático en la agricultura en pequeña escala. El ASAP se puso en marcha en 2012.

### **Asociaciones en acción**

El ASAP impulsa una ampliación de escala significativa de iniciativas de agricultura en pequeña escala aplicadas con éxito y generadoras de “múltiples beneficios” que mejoran la producción al tiempo que reducen y diversifican los riesgos climáticos. Este programa se diferencia de los programas ordinarios de desarrollo debido a la valoración más explícita y sistemática de los riesgos climáticos; un enfoque de planificación a largo plazo que integra el conocimiento tradicional de los pequeños agricultores junto con proyecciones de las hipótesis y modelos climáticos, y un enfoque sistemático del aprendizaje institucional y la capacidad de adaptación.

El primer principio del ASAP es ampliar la escala de aquellas iniciativas de desarrollo rural que hayan demostrado con éxito su capacidad de aportar a los pequeños agricultores beneficios ligados a una mayor resistencia. El FIDA cuenta con una sólida trayectoria de trabajo con las comunidades en una amplia gama de enfoques inteligentes en función del clima, que incluyen la gestión de sequías y los riesgos de inundaciones, las variedades de cultivos tolerantes a la sal y la falta de agua, los sistemas mixtos de producción agropecuaria, la gestión integrada de los recursos hídricos, la regeneración de tierras, la agroforestería y la mejora del almacenamiento poscosecha. El FIDA tiene la capacidad de apoyar un mayor número de estos enfoques, ya probados y verificados de antemano.

En segundo lugar, el cambio climático también requiere que se introduzcan nuevos ingredientes en los programas de desarrollo rural para mejorar el impacto de estos en un entorno cada vez más arriesgado e incierto. Tales elementos comprenden el uso de modelos climáticos para la planificación de situaciones a largo plazo, el análisis de la capacidad y de la vulnerabilidad climática basado en la comunidad, y el empoderamiento de las instituciones locales para que participen en la formulación de políticas climáticas a nivel nacional. También implican mejorar la obtención, el análisis y la difusión de datos meteorológicos, establecer sistemas de seguimiento de la capacidad de resistencia al clima basados en datos empíricos, proporcionar acceso a sistemas de transferencia de riesgos y planes de seguros, y volver a evaluar la infraestructura y los planes de uso de la tierra teniendo en cuenta los nuevos riesgos que van apareciendo, tales como el aumento del nivel del mar. El ASAP está financiando la integración de estos componentes en los programas de desarrollo rural, lo que les permitirá reducir las crisis relacionadas con el clima y las tensiones que representan para los pequeños agricultores.

## **Financiación para promover la capacidad empresarial en las zonas rurales de Colombia con el apoyo del Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria**

### **El reto**

Los Estados Miembros del FIDA están firmemente decididos a reducir la pobreza rural y han establecido el sistema de asignación de recursos basado en los resultados para que los préstamos del FIDA lleguen de manera proporcional a los países más necesitados. Al mismo tiempo, si bien los países de ingresos medios están avanzando a pasos agigantados hacia la mejora de la vida de sus poblaciones rurales, siguen necesitando apoyo para consolidar dicho progreso. Además, la mayoría de las personas pobres del mundo viven actualmente en países de ingresos medios, lo que constituye una importante necesidad.

El Gobierno de Colombia, un país de ingresos medios, ha renovado su compromiso de mejorar la vida de los cerca de 7 millones de personas pobres del medio rural, en parte mediante la ampliación de las oportunidades empresariales de que gozan los pequeños y medianos agricultores, quienes de manera generalizada se consideran un importante motor del crecimiento de la economía global. El Gobierno de Colombia ha pedido al FIDA que proporcione recursos financieros, conocimientos y especialistas destinados a las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores para apoyarles en esta labor. Sin embargo, como prestatario de ingresos medios, Colombia recibe una asignación baja de recursos básicos del FIDA por conducto del sistema de asignación de recursos basado en los resultados, a pesar de su alta tasa de pobreza rural. En este caso, como en otros, el FIDA y sus Estados Miembros tienen dificultades para atender adecuadamente las solicitudes de apoyo de los países de ingresos medios y, al mismo tiempo, seguir observando el mandato del Fondo de apoyar a los más necesitados.

Asimismo, muchos de los Estados Miembros del FIDA, entre ellos España, han renovado recientemente su empeño por respaldar la agricultura y la seguridad alimentaria mundiales en

conferencias de donantes, tales como la Cumbre del G8 en L'Aquila en 2009. Estos Estados Miembros tratan de cumplir sus promesas con arreglo a sus propias estrategias de desarrollo de una manera que sea complementaria con programas de préstamo seleccionados del FIDA.

### **Los asociados**

La asociación comprende a agentes que van desde el nivel mundial al plano local. Se inició con un acuerdo entre el FIDA y el Gobierno de España, respaldado por la Junta Ejecutiva del FIDA, para establecer un mecanismo de financiación innovador, y se hizo extensivo al Gobierno de Colombia y a las poblaciones rurales pobres que son las beneficiarias del proyecto en Colombia. Los asociados están colaborando en el Proyecto de Fomento de la Capacidad Empresarial Rural: confianza y oportunidades (TOP), con el objetivo de atender las necesidades insatisfechas de la población rural pobre por lo que se refiere a una gama de servicios financieros, entre otros, crédito, ahorros y seguros de vida, y aumentar el acceso a Internet y las redes móviles para fomentar un entorno empresarial más favorable.

### **Cómo comenzó la asociación**

En 2010, el FIDA y el Gobierno de España establecieron el Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria, que en ese momento España dotó con un préstamo de EUR 285,5 millones para cumplir los compromisos asumidos en la reunión del G8 en L'Aquila así como otros compromisos relacionados con la seguridad alimentaria. Los fondos del préstamo se prestan a los Estados Miembros del FIDA mediante las operaciones ordinarias de préstamo del FIDA, con lo cual se benefician de una mayor eficiencia en función de los costos y de los procesos vigentes en el FIDA relativos al diseño, la debida diligencia, el seguimiento y la evaluación de los programas. La cofinanciación española provee de recursos adicionales a los países en los que los recursos asignados con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados no son suficientes para suplir plenamente la demanda. En el caso de Colombia, y de particular importancia para este país, se le proporcionaron USD 20 millones con cargo al Fondo Fiduciario de España para aumentar la dotación de financiación del TOP, de seis años de duración, que cuenta con un presupuesto total de USD 70 millones. La financiación con cargo al Fondo Fiduciario de España representa cerca de un tercio de la financiación total del proyecto.

### **Asociaciones en acción**

El TOP está aprovechando lo aprendido en más de dos decenios de actividades de desarrollo rural financiadas por el FIDA en Colombia. El Gobierno de Colombia solicitó la ayuda del FIDA para ampliar el alcance y consolidar los enfoques que habían apoyado conjuntamente a lo largo de los años y que habían tenido éxito, entre otros, los sistemas de ahorro de las comunidades rurales. Además de financiar los planes empresariales elaborados y propuestos por las cooperativas y comunidades de agricultores, el proyecto está aprovechando las asociaciones existentes con compañías de seguros de vida y telecomunicaciones, así como con algunos bancos comerciales, para ampliar su presencia en las comunidades rurales. Al Gobierno de Colombia le corresponde desempeñar un papel fundamental para que los agentes del sector privado puedan participar en estas iniciativas mediante la adopción de políticas e incentivos que les animen a ampliar su presencia en zonas de proyectos alejadas. Al final de los seis años de ejecución del proyecto, se prevé que 50 000 familias adicionales (250 000 personas) estarán trabajando en un entorno empresarial mejor.

Profundizando la relación que desde hace mucho tiempo mantiene con el FIDA —que se caracteriza por la confianza, la colaboración y la distribución de riesgos— el Gobierno de Colombia ha pedido al FIDA que actúe como catalizador en el establecimiento de nuevas asociaciones financieras y no financieras que permitan respaldar mejor a las personas pobres de las zonas rurales del país. Así pues, se le ha planteado al FIDA el desafío de movilizar recursos que complementen los recursos disponibles por conducto del proceso de reposición, con miras a ampliar y aumentar la escala de iniciativas innovadoras y que hayan tenido éxito en Colombia, lo cual se ha conseguido con el establecimiento del Fondo Fiduciario. Al mismo tiempo, la asociación del Fondo Fiduciario a múltiples niveles ha permitido que un país donante, España, lleve a la práctica el compromiso asumido en el ámbito de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza rural gracias a un mecanismo innovador que se beneficia de las estructuras y los procedimientos del FIDA, al tiempo que ayuda a seguir prestando apoyo de vital importancia a los países de ingresos medios. El Fondo Fiduciario de España ha hecho una importante contribución adicional para ampliar el alcance de proyectos y programas financiados por el FIDA.



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia

Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463

Correo electrónico: ifad@ifad.org

[www.ifad.org](http://www.ifad.org)

[www.ruralpovertyportal.org](http://www.ruralpovertyportal.org)

 [ifad-un.blogspot.com](http://ifad-un.blogspot.com)

 [www.facebook.com/ifad](http://www.facebook.com/ifad)

 [www.twitter.com/ifadnews](http://www.twitter.com/ifadnews)

 [www.youtube.com/user/ifadTV](http://www.youtube.com/user/ifadTV)

Contactos:

Nicole Leigh Carta

Oficial de Asociaciones de la Oficina  
de Asociaciones y Movilización de Recursos

Tel: (+39) 06 5459 2816

Correo electrónico: [n.carta@ifad.org](mailto:n.carta@ifad.org)

Mohamed Béavogui

Director de la Oficina de Asociaciones  
y Movilización de Recursos

Tel: (+39) 06 5459 2240

Correo electrónico: [m.beavogui@ifad.org](mailto:m.beavogui@ifad.org)