



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE AGRICULTURA

22.º período de sesiones

Roma, 16 – 19 de junio de 2010

POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE APOYO A LA AGRICULTURA EN PEQUEÑA ESCALA

Índice

	Páginas
I. Introducción	1
II. La situación y la evolución de la agricultura en pequeña escala	2
III. Los sistemas de mercado alimentarios y la participación de los pequeños productores	6
IV. Enfoques e intervenciones normativos	8
V. Solicitud de asesoramiento al Comité	13

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

I. Introducción

1. La agricultura es una componente fundamental del proceso de desarrollo y los pequeños productores suelen considerarla como la fuerza motora del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Desde la Revolución Verde la agricultura en pequeña escala ha dominado las teorías relativas a las políticas sobre desarrollo. El reciente aumento de los precios de los alimentos ha reforzado el énfasis sobre los agricultores en pequeña escala como productores de alimentos. En 2009, tanto en la reunión del G8 de l'Aquila como en la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria celebrada en la FAO, los líderes mundiales incidieron en la importancia de los pequeños agricultores a la hora de alcanzar la seguridad alimentaria en todo el mundo, e hicieron un llamamiento para crear nuevas asociaciones en el plano mundial para mejorar su productividad y sus ingresos.

2. El repunte de los precios de los alimentos puso de manifiesto la vulnerabilidad de los pequeños productores no sólo ante las perturbaciones relativas a los precios, sino también en lo concerniente a la explotación de las oportunidades de mercado y a la adaptación a un nuevo entorno mercantil. Un número creciente de expertos sugieren que la realidad económica moderna conlleva unas perspectivas cada vez más negativas para los agricultores en pequeña escala. El acceso a mercados determinados por la globalización, la evolución de las cadenas de suministro de alimentos y la aparición de supermercados, la adopción de tecnología y la capacitación, así como las respuestas al cambio climático, fomentan las economías de escala. Tales condiciones podrían ser perjudiciales para las ventajas relativas a la eficiencia productiva que disfrutaban los agricultores en pequeña escala, y al mismo tiempo podrían favorecer las operaciones a gran escala.

3. Unos dos tercios de los 3 000 millones de personas que componen la población rural del mundo en desarrollo viven en hogares productores en pequeña escala. Muchos de estos agricultores son pobres, sufren de inseguridad alimentaria y están malnutridos, y además tienen un acceso limitado a los insumos y los mercados. Los Estados Miembros de la FAO reconocen tanto la contribución de la agricultura en pequeña escala al crecimiento económico y a la seguridad alimentaria y nutricional como la importancia de los sistemas de mercado agrícolas en las perspectivas de los pequeños productores. La sostenibilidad del incremento de la producción de alimentos en pequeña escala es un ámbito prioritario de repercusión de la FAO. No obstante, sigue existiendo un abismo entre las teorías relativas a las políticas sobre desarrollo y las opciones normativas prácticas. Para los Estados Miembros de la FAO un reto importante es fomentar el diseño y la aplicación de políticas y la creación de instituciones para facilitar la participación de los pequeños productores en el mercado y su transición a fases más avanzadas de desarrollo.

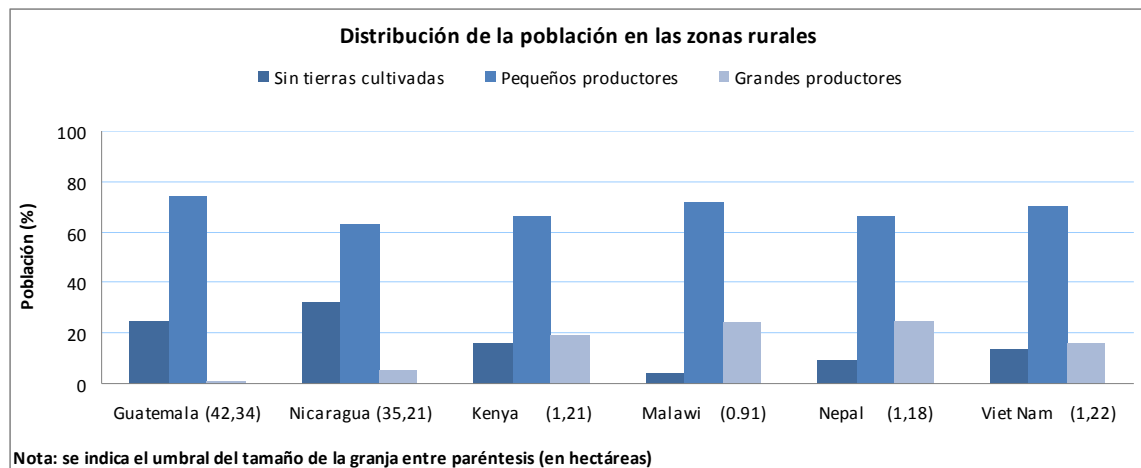
4. En el presente documento se abordan diversas cuestiones relativas al futuro de los pequeños productores y se analizan las diversas opciones normativas para facilitar su integración en los sistemas de mercado agrícolas. En la Sección II del documento se examinan las características y la importancia de la agricultura en pequeña escala en las economías de los países en desarrollo, así como su evolución de la mano del desarrollo. En la Sección III se examinan las dificultades a las que se enfrentan los pequeños productores a la hora de introducirse en los mercados que requieren unas mejores habilidades comerciales, la capacidad de coordinar y adoptar tecnologías modernas y otros atributos característicos de la agricultura a gran escala. En la Sección IV se debaten diferentes enfoques e intervenciones normativas dirigidos a facilitar la participación de los pequeños productores en los sistemas de mercado, así como las medidas que pueden favorecer el proceso de transición bien a la producción a mayor escala o a otros sectores económicos. En la Sección V se incluyen las medidas planeadas y adoptadas por la FAO para mejorar la participación de los pequeños productores en el mercado y para evaluar las tendencias y estrategias de transición.

II. La situación y la evolución de la agricultura en pequeña escala

5. En el mundo en desarrollo los pequeños productores constituyen el pilar principal del sector agrícola y su importancia en las zonas rurales es casi uniforme en todos los países (Figura 1). No existe una definición única e inequívoca de "pequeño productor". A menudo se emplea la escala, cuantificada en función del tamaño de la granja, para clasificar a los productores. Por ejemplo, los hogares con una cantidad de tierras menor que el umbral de dos hectáreas podrían ser clasificados como pequeños productores. No obstante, la distribución de los tamaños de las granjas en el mundo depende de diversas condiciones agroecológicas y demográficas y de factores económicos y tecnológicos.

6. Para emplear una granja de tamaño medio como umbral hay que tener en cuenta diversas condiciones específicas de cada país que determinan el tamaño de las granjas.¹ Por ejemplo, en Guatemala una granja de tamaño medio tiene 42 hectáreas, mientras que en Viet Nam tiene 1,2 hectáreas (Figura 1). La densidad de población y el empleo del regadío en los países asiáticos, por contraposición con la agricultura de secano en América Latina, son algunos de los factores que determinan estas diferencias en la distribución de los tamaños de las granjas.

Figura 1



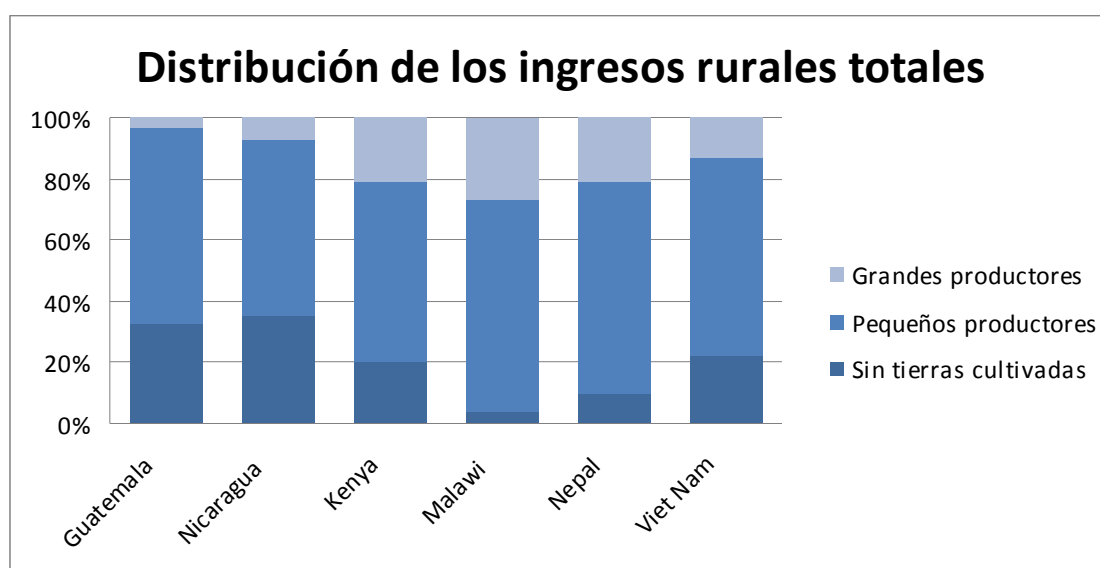
7. Las definiciones de pequeños productores basadas en el tamaño de la granja ignoran diversas dimensiones de escala. Los agricultores que producen una cantidad y un rendimiento reducidos, que tienen un nivel de capital y formación bajos, que carecen de las habilidades para participar en los mercados, que producen principalmente para el consumo familiar y que dependen considerablemente de la mano de obra familiar también se pueden definir como pequeños productores. Estos atributos ponen de manifiesto la amplia heterogeneidad que caracteriza a los pequeños productores. En zonas remotas las granjas suelen ser pequeñas y marginales, ya que la producción para la venta genera unos beneficios limitados debido a los elevados costos de transacción. No obstante, otras granjas podrían tener un tamaño suficiente o estar lo suficientemente cerca de los mercados para que la agricultura comercial sea el principal medio de subsistencia de la familia. Las políticas de apoyo de estos diversos tipos de granjas en pequeña escala podrían ser muy diferentes y centrarse en la sostenibilidad del desarrollo de varios mercados y en diversas actividades económicas. Otra dimensión fundamental es el sexo de los productores. El potencial productivo y económico de las mujeres se ve perjudicado por unas discriminaciones profundamente arraigadas que afectan al acceso a los recursos y bienes como la tierra, la tecnología, la educación y la información. Sin embargo, en lo que respecta al bienestar el

¹ Véase, por ejemplo, Key, N. y Roberts, M. (2007). *Measures of Trends in Farm Size Tell Differing Stories*. Para elaborar las figuras del presente documento se empleó la mediana ponderada de hectáreas como umbral para dividir a los pequeños productores de los agricultores a gran escala. La mediana ponderada de hectáreas se calcula ordenando las granjas de menor a mayor tamaño y eligiendo el tamaño medio. Se asume que la mediana ponderada de hectáreas de un país refleja las operaciones en las que tiene lugar la mayor parte de la producción.

flujo de ingresos y recursos controlados por las mujeres genera unos efectos desproporcionadamente positivos en la salud y la nutrición de las familias. La reducción de la discriminación por motivos de sexo en el sector agrícola es crucial para mejorar la capacidad de los pequeños productores.

8. La contribución de los pequeños productores a la economía rural puede ser notable. En promedio, en los países en desarrollo las granjas en pequeña escala generan aproximadamente entre el 40-60 % de los ingresos rurales totales mediante la participación en actividades tanto agrícolas como ajenas a la agricultura (Figura 2). Ello demuestra la importancia de la agricultura en pequeña escala para la economía rural y su posible función como motor del crecimiento. En general, la agricultura comparte unos fuertes vínculos relativos al consumo con el resto de la economía. El incremento gradual de los ingresos de los pequeños productores puede dar lugar al aumento de la demanda de productos ajenos a la agricultura para el consumo, lo que podría estimular la producción en otros sectores económicos.

Figura 2



9. Las tendencias de la participación en el mercado de los agricultores en pequeña escala varían en función del país y de la zona de cada país en desarrollo. Pueden vender solamente parte de su producción y destinar el resto al consumo familiar. Igualmente pueden encontrar trabajo estacional en granjas de mayor tamaño. Si bien existen diferencias en función de cada país, en promedio estas actividades agrícolas generan menos de la mitad de los ingresos rurales totales (Figura 3). En la mayoría de los países los pequeños productores obtienen una proporción relativamente baja de sus ingresos agrícolas a partir de la comercialización de sus productos (Figura 4). Con frecuencia en las familias productoras en pequeña escala el valor de los alimentos producidos para el consumo familiar junto con los sueldos derivados del trabajo en granjas de mayor tamaño componen la mayor proporción de sus ingresos. El acceso limitado a los mercados y otras limitaciones diversas reducen considerablemente los beneficios que se pueden obtener a partir de la comercialización. No obstante, los datos sugieren que la importancia de los ingresos generados a partir de la venta de cultivos no es uniforme y que puede variar en función del país.

Figura 3

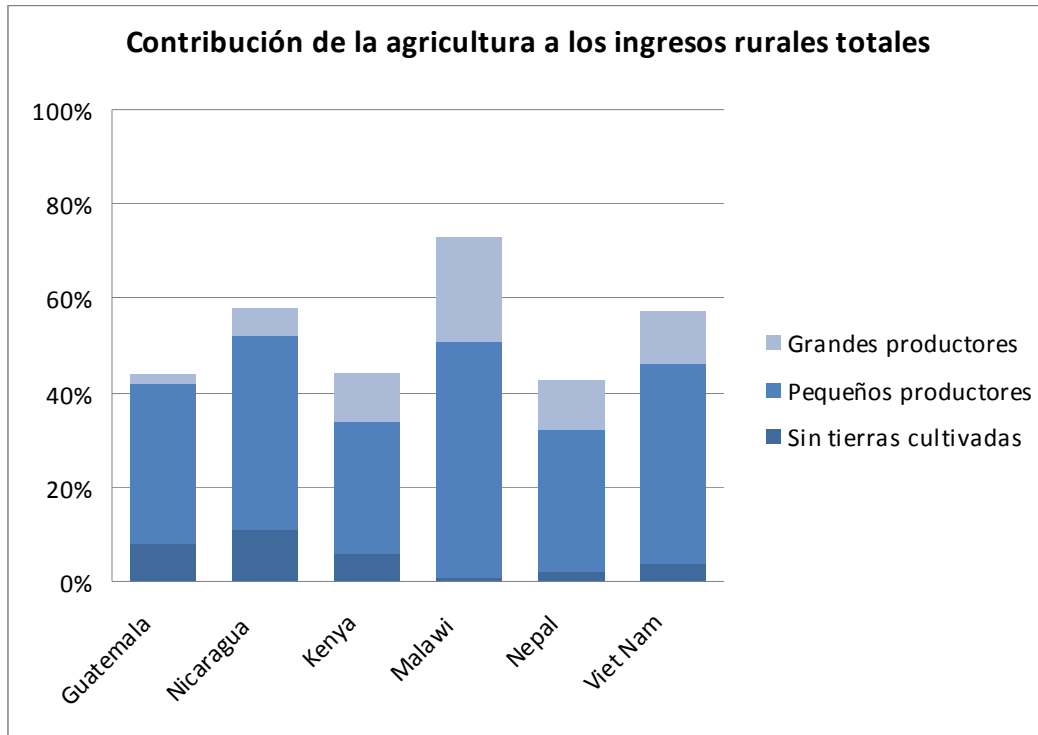
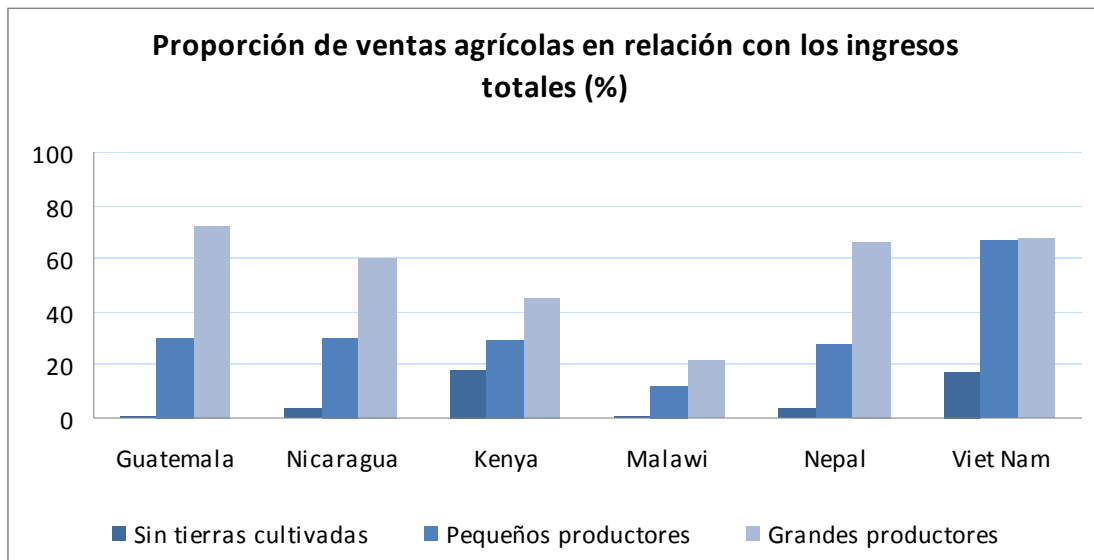


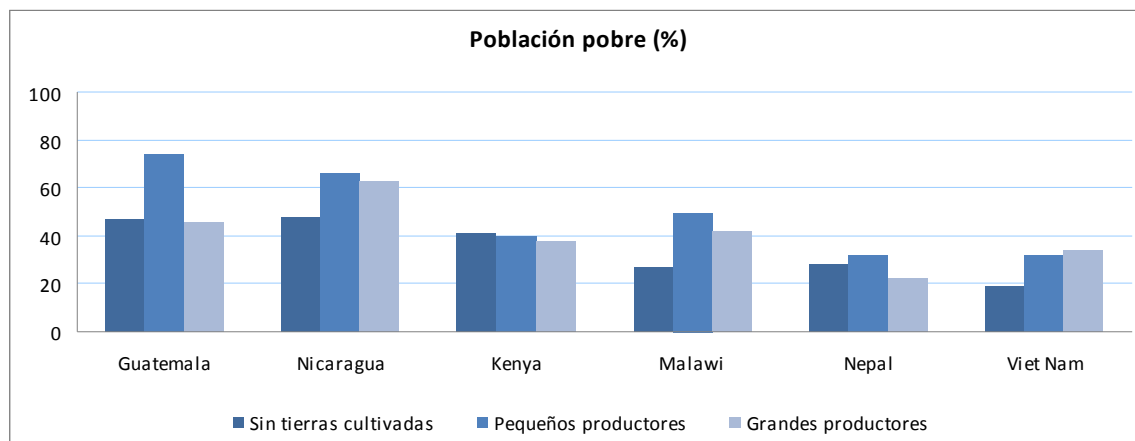
Figura 4



10. Las actividades ajenas a la agricultura son bastante importantes para los pequeños productores en todo el mundo. El empleo por cuenta propia fuera de la agricultura, las actividades comerciales y las remesas son las principales fuentes de ingresos para los pequeños productores. Sin embargo, a pesar de la proporción relativamente elevada de ingresos ajenos a la agricultura, muchos pequeños productores son pobres (Figura 5). Esta alta incidencia de la pobreza sugiere que las actividades ajenas a la agricultura están motivadas, probablemente, por las estrategias de diversificación de los ingresos para afrontar el riesgo, en lugar de por la disponibilidad de empleo remunerado ajeno a la agricultura. La experiencia de la Revolución Verde en Asia apoya esta teoría. A pesar de que los pequeños productores asiáticos diversificaron la procedencia de sus ingresos, la pobreza de la región se redujo únicamente gracias al aumento de la productividad

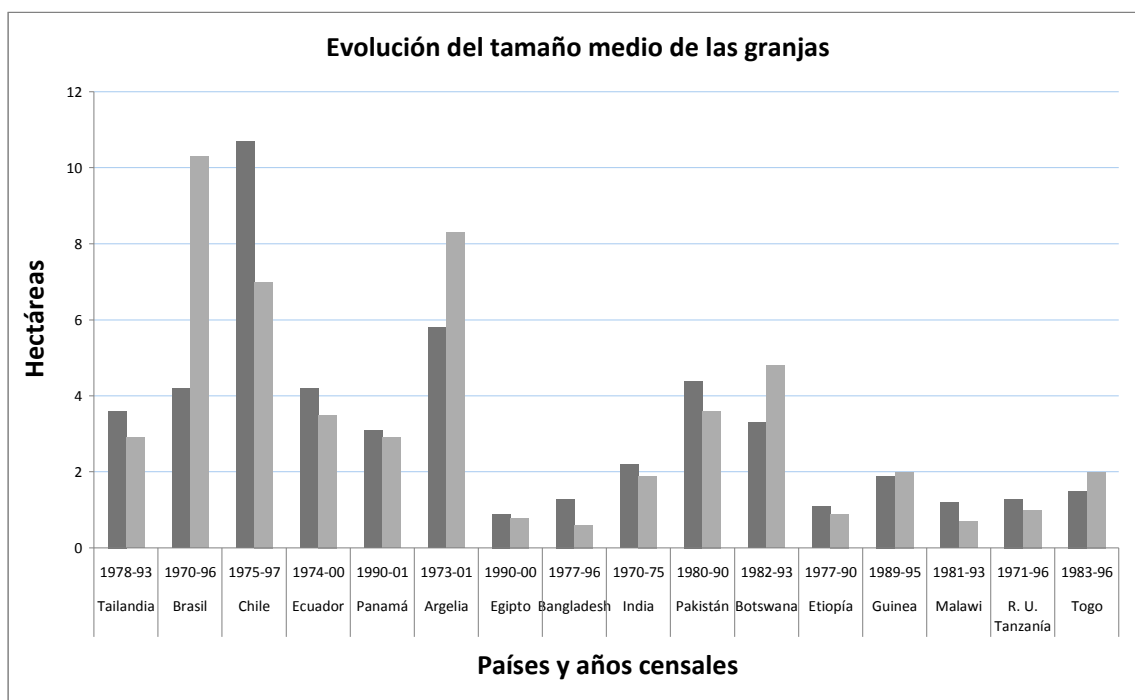
agrícola generado por las políticas que animaban a los agricultores a adoptar tecnologías modernas.

Figura 5



11. El tamaño de la granja debe considerarse dentro de un contexto dinámico. El desarrollo se caracteriza por los cambios estructurales de la economía y la reducción de la población rural, conjuntamente con la disminución de la proporción de productos agrícolas que contribuyen al producto interno bruto (PIB) total. El proceso de desarrollo también se asocia con una amplia relación directamente proporcional entre el tamaño medio de las granjas y el PIB per cápita, ya que los pequeños productores abandonan la agricultura en busca de empleo en los sectores ajenos a la agricultura. Durante este proceso las granjas pasan a estar cada vez más comercializadas. No obstante, la vía hacia las granjas de mayor tamaño no es uniforme en todos los países (Figura 6). Mientras que en algunos países las granjas aumentan de tamaño con el crecimiento económico, en otros el tamaño medio de las granjas se ha visto reducido.

Figura 6



12. Los avances tecnológicos y el crecimiento de la población, al igual que las políticas y otros factores, determinan este proceso. La adopción con éxito de tecnologías de mejora de la tierra puede resultar en la reducción del tamaño de las granjas a pesar del rápido crecimiento económico. Por ejemplo, el empleo de variedades de alto rendimiento, fertilizantes y técnicas de regadío en Asia durante la Revolución Verde ha dado lugar a granjas más pequeñas pero cada vez más comerciales. Por otro lado, la experiencia en el Brasil parece sugerir que las políticas que facilitaron la transición a la agricultura en mayor escala dieron lugar a la comercialización con éxito del sector agrícola brasileño mediante nuevas tecnologías, finanzas y la integración en las cadenas de suministro internacionales².

13. Estas tendencias sugieren que existen múltiples vías hacia la comercialización y que la transición hacia el desarrollo agrícola puede estar motivada bien por los pequeños productores, bien por los agricultores a gran escala. No obstante, en múltiples países en desarrollo la agricultura está dominada por granjas en pequeña escala y la productividad es estática. Sin las medidas normativas adecuadas, la rápida evolución de los sistemas de mercado alimentarios y las demandas conexas de mayor volumen, calidad y consistencia pueden apartar a la agricultura en pequeña escala del proceso de desarrollo. Las políticas y estrategias en favor de la población pobre que integran a los pequeños productores en los mercados o que, cuando tal integración no es posible, refuerzan el empleo rural ajeno a la agricultura son fundamentales para incluir a los agricultores en pequeña escala en el proceso de desarrollo.

III. Los sistemas de mercado alimentarios y la participación de los pequeños productores

14. Dentro de los países en desarrollo los cambios en los sectores de la comercialización, la elaboración y la venta al por menor de productos agrícolas y alimentarios han sido notables³. La liberalización del comercio y la urbanización han resultado en el incremento de las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras, en las industrias agroalimentarias de los países en desarrollo. Los métodos de adquisición de productos agrícolas también han cambiado y los mercados han pasado a ser, en líneas generales, más competitivos. Los sistemas modernos de adquisición, especialmente de productos frescos exportados, se caracterizan por el paso de los mercados tradicionales al por mayor a unas cadenas de suministro de coordinación vertical. Tales cadenas pueden suponer contratos explícitos entre agricultores y comerciantes, con vínculos frecuentes entre la adquisición de productos y el suministro de insumos.

15. En línea con este cambio, las transacciones se basan de manera creciente en complejas normas privadas. Los mercados nacionales también se están modernizando y en algunos países están comenzando a parecerse a los mercados de exportaciones en cuanto a las normas y los requisitos relativos a la cadena de suministro. No obstante, la transformación de la comercialización no es uniforme en todos los países y depende de la fase de desarrollo del sector de la agroalimentación, los productos adquiridos y la infraestructura de apoyo.

16. Los pequeños productores deben superar unos obstáculos considerables para poder competir en los mercados modernos. El enfoque de las empresas a la hora de adquirir productos a los pequeños productores depende de las características del producto y de la naturaleza del mercado final. A su vez, estos sistemas de adquisición pueden afectar a los pequeños agricultores de diversas maneras. Los productos perecederos al por mayor, como el té, la palma de aceite y el azúcar requieren una elaboración prácticamente inmediata tras la cosecha, normalmente a gran escala. En este caso suelen existir disposiciones contractuales sólidas entre el comprador y el agricultor que incluyen con frecuencia el suministro de insumos y los servicios de extensión. Los beneficios para los agricultores en lo que respecta al incremento de los ingresos podrían, no obstante, verse parcialmente compensados por los riesgos que supone la "especificidad del

² FAO y Banco Mundial (2009). *Awaking Africa's Sleeping Giant*.

³ McCullough, E., Pingali, P. y Stamoulis, K. (2008). *The Transformation of Agri-Food Systems*. FAO.

producto", especialmente cuando se trata de cultivos arbóreos y cuando solamente existe un elaborador. Los productos menos perecederos, como el café y el cacao, suponen menos riesgos porque siempre suele haber varios compradores. Al mismo tiempo, los agricultores necesitan acceder al crédito para realizar inversiones extensivas en cultivos arbóreos, cuyos beneficios se obtienen a largo plazo. Los cultivos que suponen menos riesgo son los cereales básicos; no sólo existen múltiples compradores, sino que además los cultivos no suelen ser perecederos y no requieren inversiones específicas.

17. Las ventas mediante canales más sofisticados, como los supermercados, requieren unas mayores habilidades directivas y logísticas y la capacidad de proporcionar un suministro continuado y satisfacer las exigentes necesidades relativas a la inocuidad y la calidad alimentarias, con el riesgo de que sin éstas el mercado desaparecería. Por ello, para los agricultores en pequeña escala resulta muy difícil suministrar individualmente a los supermercados. En algunos casos los agricultores se constituyen en agrupaciones para hacerlo; en otros, se crean intermediarios especializados. Los agricultores que deseen vender productos perecederos a mercados de exportaciones deben cumplir unos complejos requisitos logísticos y unas exigentes normas relativas a la certificación de la inocuidad alimentaria. Estos sistemas modernos de comercialización presentan nuevas condiciones y desafíos para los pequeños productores. Los requisitos relativos a la cantidad, la calidad y la inocuidad alimentaria y las condiciones temporales favorecen a las granjas a gran escala, que suelen tener una mayor capacidad de acomodar tales requisitos.

18. Los pequeños productores de áreas remotas tienen oportunidades limitadas de participar en los mercados debido a los elevados costos del transporte. El sector privado no les compra productos o exige unos márgenes elevados para cubrir sus costos. El suministro disperso y poco constante da lugar a unos costos de transacción elevados para la empresa adquirente, a menos que los agricultores se organicen en cooperativas o grupos informales y comercialicen su producción de manera conjunta. Así se puede incrementar la escala de las operaciones y reducir los costos de las actividades relativas al transporte y la comercialización y a la adquisición de insumos.

19. Los bienes de capital o el acceso al crédito para financiar las inversiones también son importantes. La infraestructura de regadío puede ser necesaria para satisfacer los requisitos relativos a la calidad y la regularidad. Las instalaciones de almacenamiento y empaquetado o de elaboración también son fundamentales para explotar las oportunidades de mercado modernas. Las granjas de gran tamaño disfrutan de notables ventajas en comparación con los pequeños productores a la hora de acceder al crédito gracias a su capacidad de ofrecer una garantía, de proporcionar la información necesaria a los bancos y de crearse una reputación mediante sus actividades comerciales e institucionales. Las granjas de menor tamaño se enfrentan a dificultades considerables a la hora de acceder al crédito, ya que las instituciones financieras suelen ser reacias a concederles préstamos a causa de la deficiencia de sus garantías y la carencia de información. Las agricultoras en pequeña escala se enfrentan a mayores desventajas que los agricultores, ya que suelen tener menos acceso a capital financiero y social, información de mercado y recursos productivos como la tierra.

20. Una formación y unas habilidades de aprendizaje razonables son cruciales no sólo para tareas exigentes como el cumplimiento de normas, la obtención de la certificación y la organización de la rastreabilidad, sino también para adoptar tecnologías modernas que mejoren la cantidad, la calidad y la inocuidad alimentaria y reduzcan las pérdidas posteriores a la cosecha. Los datos empíricos sugieren que la adopción de tecnología no depende de la escala. No obstante, en el pasado fue el sector público el que desarrolló y difundió las tecnologías, mientras que hoy en día la investigación y la extensión agrícolas tienen una naturaleza cada vez más privada y globalizada, y las tecnologías se desarrollan para granjas comerciales de mayor tamaño. La adopción de tales tecnologías requiere unas habilidades directivas y una formación eficaz, la carencia de las cuales podría limitar el acceso de granjas de pequeño tamaño a insumos innovadores.

21. Los medios de subsistencia de los pequeños productores dependen considerablemente de los sistemas productivos y los ecosistemas subyacentes. La degradación de los recursos naturales y el cambio climático están alterando de manera creciente la productividad, las zonas aptas para la agricultura, la duración de las temporadas de crecimiento y el rendimiento potencial de muchos cultivos. El incremento de la probabilidad de obtener una mala cosecha y de que el ganado sufra enfermedades también constituye una amenaza notable. La adaptación al cambio climático requiere nuevos hábitos productivos, la adopción de insumos más resistentes a las altas temperaturas y las sequías y el uso más amplio de técnicas agroecológicas intensivas como la agricultura de conservación. Los pequeños productores podrían ser incapaces de adaptarse a estas amenazas ambientales debido a la carencia de unos recursos humanos, sociales y financieros y una información suficientes.

22. En comparación con los agricultores a gran escala, los pequeños productores tienen ventajas importantes especialmente en cuanto a la eficiencia de la producción de alimentos básicos. Existe una gran cantidad de literatura empírica que sugiere que la producción por área unitaria en las granjas de pequeño tamaño es mayor que en las granjas de mayor tamaño⁴. Esto es debido a la mayor intensidad en el uso de insumos, especialmente de mano de obra familiar, y tiene consecuencias positivas para la seguridad alimentaria. En general, la utilización de mano de obra familiar en las épocas en que resulta necesaria ofrece una flexibilidad inexistente en las granjas de mayor tamaño que dependen de la mano de obra asalariada. La producción en pequeña escala también es más adecuada para los productos que requieren una gran mano de obra como, por ejemplo, las hortalizas, que necesitan ser transplantadas y cosechadas varias veces a mano, y otros productos que requieren una gran atención al detalle.

23. La abundancia estacional excesiva de alimentos en los mercados locales, las pérdidas posteriores a la cosecha elevadas y la reducida capacidad de procesar alimentos constituyen graves retos. Las empresas rurales de elaboración de alimentos pueden elaborar el excedente estacional de los mercados siempre y cuando exista una demanda del producto elaborado. La elaboración alimentaria de productos agrícolas primarios también constituye un medio de subsistencia para la población rural. Habrá que crear vías de mercado para los productos alimentarios autóctonos, que suelen ser lo que cultivan los pequeños agricultores.

24. El resumen anterior sugiere que los efectos de escala son importantes en el entorno mercantil actual. De ello se deduce que los pequeños productores se enfrentan a retos considerables a la hora de aprovechar las oportunidades de participar en mercados cada vez mayores, ya que la eficiencia de la producción de alimentos básicos podría verse compensada por las deseconomías de escala en la comercialización, la adopción de tecnología y otras actividades. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de disponer de políticas e instituciones de apoyo a las actividades tanto de producción como de elaboración, así como de mejorar la participación de los pequeños productores en el mercado. Además, debe prestarse especial atención a las cuestiones de género y equidad.

IV. Enfoques e intervenciones normativas

25. El sector público desempeña un papel fundamental a la hora de ayudar a los pequeños productores a superar los obstáculos para incrementar su productividad, participar en los mercados agrícolas y generar ingresos para alcanzar la seguridad alimentaria. Las recetas normativas tradicionales han asumido más bien que las políticas sobre los precios y el comercio pueden emplearse para conseguir los objetivos relativos a la seguridad alimentaria y el desarrollo proporcionando los incentivos pertinentes a los productores. No obstante, incluso en situaciones en que los mercados locales están bien integrados en los mercados internacionales, tales políticas

⁴ Fan, S., y Chan-Kang, C. (2005). *Is Small Beautiful? Farm size, Productivity, and Poverty in Asian Agriculture*. *Agricultural Economics*, 32:135.

tienden a favorecer a las granjas de gran tamaño que son capaces de generar unos excedentes comercializables importantes.

26. La integración en el mercado de los pequeños productores puede incrementarse mediante la provisión de un entorno propicio. La mejora de las infraestructuras rurales, como las carreteras, los mercados físicos, las instalaciones de almacenamiento y los servicios de comunicación, reducirá los costos de transacción y permitirá a los agricultores acceder a los mercados. Las intervenciones para asegurar la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad animarán a los pequeños productores a invertir en mejoras de la tierra. La provisión de educación en zonas rurales es fundamental para que los pequeños productores participen en los mercados, ya que no pueden comerciar en cadenas sofisticadas si son analfabetos o si carecen de habilidad para organizar los suministros y de confianza para asociarse con los compradores. También es urgente que las políticas corrijan las desigualdades de género y de otro tipo en relación con el acceso a bienes y recursos con el fin de que las mujeres y sus familias obtengan beneficios a largo plazo.

27. La creación del entorno apropiado para los pequeños productores es un enfoque fundamental pero bastante pasivo del desarrollo. Un papel más activo del sector público supone la creación de mecanismos para aprovechar la mayor participación del sector privado en el desarrollo de la cadena de valor en beneficio de los pequeños productores. Tales mecanismos pueden fomentar la realización de actividades empresariales por parte de los pequeños productores, reducir los costos de transacción y crear confianza entre los pequeños productores, los comerciantes y los elaboradores. Las intervenciones tienen que ser considerablemente variadas para poder reflejar las características de las diferentes cadenas de producción, su nivel de desarrollo, la heterogeneidad de los pequeños productores y las limitaciones a las que se enfrentan, así como la capacidad del sector privado de superar tales limitaciones.

28. El desarrollo de la cadena de valor suele suponer la identificación de cadenas específicas de apoyo sobre la base de sus beneficios potenciales en cuanto al incremento de la productividad y el excedente comercializable, la obtención de ingresos, la diversificación y la mejora de las condiciones del mercado de la mano de obra. Es importante prestar atención al desarrollo de la capacidad de los pequeños productores en los mercados nacionales, ya que a menudo los costos del cumplimiento de las normas para la exportación son mayores que los beneficios. Por ejemplo, la introducción de la marca para la exportación "Origine Sénégal", con unos estándares muy estrictos, dio lugar a la reducción del 72 % del número de pequeños productores que suministraban productos para la exportación entre 2000 y 2005⁵. En Kenya, los costos de aplicación durante el primer año de la certificación GLOBALGAP para los agricultores con menos de 0,6 ha equivalían al 160 % de sus ingresos brutos⁶.

29. Muchos mecanismos innovadores dirigidos a la reducción de los elevados costos de transacción que supone la participación en el mercado se centran en la organización de los pequeños productores en agrupaciones informales. No obstante, a pesar del considerable apoyo de los donantes, las cooperativas y las asociaciones de agricultores han tenido dificultades para desempeñar un papel importante en la vinculación de sus agricultores a los mercados, si bien existen múltiples ejemplos de experiencias positivas. Parte del problema ha sido que tales organismos han tenido que desempeñar diversas funciones determinadas por los objetivos sociales, políticos y económicos, y normalmente han sido incapaces de concentrarse en la prestación de servicios empresariales a sus miembros. Un nuevo enfoque que incida en la necesidad de disponer de organizaciones empresariales gestionadas profesionalmente al servicio de los agricultores podría solucionar las deficiencias del pasado. Otra función que puede desempeñar el sector público es la reducción del riesgo de las inversiones del sector privado mediante la mejora de la confianza. Los foros deliberativos, en los que el sector público actúa

⁵ Maertens, M. y Swinnen, J. (2007). *Trade Standards and Poverty: Evidence from Senegal*. Universidad Católica de Lovaina.

⁶ Asfaw, S., Mithofer, D. y Waibel, H. (2007). *What Impact Are EU Supermarket Standards Having on Developing Countries Export of High-Value Agricultural Products? Evidence from Kenya*. Universidad Leibniz de Hannover.

como facilitador, pueden emplearse para que las partes interesadas se organicen en una acción conjunta. Algunos ejemplos de ello son los talleres de partes interesadas, las mesas redondas sobre la cadena de valor y las asociaciones interprofesionales relativas a los productos.

30. Los gobiernos deben desempeñar una importante función a la hora de identificar las medidas adecuadas para abordar las principales limitaciones que afectan a la participación de los pequeños productores en los mercados de productos y de insumos. Esto puede suponer la mejora de la provisión de bienes y servicios públicos que no son prestados adecuadamente por el sector privado, tales como la investigación y el desarrollo, la extensión, la información sobre el mercado y la adopción de tecnología. Las características de la mayoría de estos servicios significan que, si bien pueden ser prestados por el sector privado, su provisión deberá ser financiada continuamente por el sector público para garantizar que sean accesibles para los pequeños agricultores.

31. Los gobiernos pueden prestar un apoyo importante a los pequeños productores mediante, por ejemplo, la garantía de una investigación agrícola de gran calidad dirigida claramente a las necesidades de los pequeños productores y los consumidores y, cuando sea posible, en asociación con el sector privado. Los servicios de extensión gubernamentales han solido concentrarse en la prestación de asesoramiento sobre cuestiones relativas a la producción, mientras que a la comercialización, la inocuidad alimentaria y los vínculos más estrechos con las industrias agroalimentarias y otras cuestiones conexas se les ha otorgado una prioridad relativamente baja. Sin embargo, los ministerios de agricultura están reconociendo en la actualidad la necesidad de ayudar a los pequeños productores a adoptar un enfoque más orientado al mercado. Para ello será necesario formar al personal de extensión y elaborar materiales de consulta para los agricultores. Debería considerarse, asimismo, la promoción de los servicios de extensión comerciales que puedan asumir gradualmente la labor de los departamentos gubernamentales.

32. Deberían respaldarse, asimismo, las prácticas agrícolas de los pequeños productores que promueven la adaptación al cambio climático. El reto es diseñar unos mecanismos financieros que fomenten la buena gestión ambiental entre los pequeños productores a través de la remuneración de los servicios ambientales en general y los servicios de mitigación en particular. Estos mecanismos de financiación deben ofrecer incentivos para proporcionar y salvaguardar los servicios ecosistémicos como la protección de las cuencas hidrográficas, la captación de carbono y la protección de la biodiversidad.

33. Los agricultores necesitan información oportuna y fiable sobre los mercados. Además del suministro de información sobre los precios es fundamental disponer de una amplia variedad de información comercial, como la identidad de los compradores y sus términos y condiciones comerciales. Los servicios de información sobre el mercado han sufrido problemas con frecuencia, especialmente en lo concerniente a la oportunidad de la información proporcionada. Las tecnologías de nueva creación ofrecen la oportunidad de superar este obstáculo. Concretamente, la rápida expansión del empleo de teléfonos móviles en la mayoría de los países en desarrollo permite que la información se pueda compartir incluso con agricultores en escala muy reducida.

34. Adicionalmente los gobiernos deberán hacer frente a las limitaciones relativas a la participación en el mercado como el nivel reducido de la base de capital para la producción y la adopción insuficiente de tecnologías productivas mejoradas. En las últimas dos décadas la provisión de fondos agrícolas para los pequeños productores por parte de los gobiernos se ha reducido en muchas partes del mundo. En algunos casos esta laguna ha sido cubierta por las cooperativas de crédito, las instituciones microfinancieras y, ocasionalmente, por bancos comerciales, y en algunas situaciones, como resultado de la financiación a través de la cadena de valor, por disposiciones de la agricultura contractual. No obstante, el acceso de los pequeños productores a los servicios financieros continúa siendo muy limitado.

35. La desgravación de las instituciones financieras, como la reducción de los impuestos empresariales, ha resultado ser eficaz en ciertas ocasiones a la hora de aumentar el suministro de servicios financieros a los pequeños productores. La colaboración estrecha entre el sector bancario y los gobiernos también es crucial en el diseño de instrumentos de crédito innovadores que puedan tener un efecto positivo en las inversiones entre las familias rurales. Los procedimientos de aplicación simplificados, la planificación de los pagos de acuerdo con el flujo de ingresos del prestatario y los métodos innovadores como el empleo de los ahorros como aval o la utilización de la pertenencia a un grupo de agricultores como garantía pueden mejorar el acceso al crédito.

36. En los casos en que el acceso a los insumos se ve limitado por la carencia de información o la percepción de riesgo, las medidas que facilitan la adopción de tecnología pueden contribuir a incrementar la producción, la seguridad alimentaria y la comercialización. Los paquetes de insumos de iniciación o unos programas de subvenciones bien dirigidos pueden facilitar la adopción de tecnología por parte de los pequeños agricultores sin distorsionar los mercados. Si bien se considera que dichos programas de subvenciones tienen múltiples objetivos, de manera principal deberían contribuir a la difusión de tecnología y a su adopción por parte de los pequeños productores para aumentar así el uso de insumos a largo plazo e intentar dar solución a un obstáculo importante para la participación en el mercado. Las modalidades adecuadas para que los pequeños productores dejen de ser beneficiarios de tales programas de subvenciones específicas, de acuerdo con la mejora de los servicios de extensión y el incremento del acceso al crédito, pueden reducir el riesgo para encontrar soluciones económicamente eficientes y sostenibles para las limitaciones en la adopción de tecnología.

37. Finalmente, es inevitable que algunos pequeños productores, especialmente los que carecen de bienes productivos y de las habilidades pertinentes, no puedan participar eficazmente en los mercados, ni siquiera con el apoyo adecuado. El incremento de la participación en el mercado de pequeños agricultores pertenecientes a ciertas categorías estará asociado con el abandono de otras categorías de la agricultura. El proceso de salida a otros sectores económicos puede contribuir al crecimiento económico. En primer lugar, puede generar un incremento del tamaño medio de las granjas, lo que permitiría a los agricultores explotar las economías de escala y competir más eficazmente. En segundo lugar, si la mejora de la comercialización de algunos pequeños productores resulta en el incremento de las oportunidades de empleo para otros se puede evitar el aumento de la diferencia entre los ingresos de las zonas urbanas y los de las zonas rurales. Un reciente estudio de la FAO indica que el sector lácteo en pequeña escala puede generar una cantidad considerable de empleo rural sostenible fuera de la granja⁷. La facilitación de la salida de la agricultura constituye, por lo tanto, una parte importante del reto al que se enfrentan los gobiernos en relación con su política de desarrollo rural. Las políticas que mejoran la nutrición, la salud y la educación en las zonas rurales pueden mejorar ulteriormente las oportunidades de empleo en sectores ajenos a la agricultura en los que aumenta la demanda de mano de obra semicalificada. De este modo, los mercados de mano de obra agrícola y ajena a la agricultura podrían incrementar su competitividad, lo que permitiría que los trabajadores se moviesen entre ambos y que la mejora de los salarios en un mercado se reflejase en el otro.

38. Diversas medidas adicionales pueden facilitar el proceso migratorio de los pequeños productores que no consiguen ser competitivos. Dada la importancia de la tierra en los mecanismos de seguros rurales informales, las medidas adecuadas que garanticen los derechos sobre la tierra y refuercen los mercados de la tierra facilitarán el traslado a zonas urbanas. Unos derechos sobre la tierra bien definidos hacen que el paso a sectores ajenos a la agricultura tenga menos riesgos y, al mismo tiempo, contribuyen a la consolidación de las granjas y las inversiones. El refuerzo de las medidas de protección urbanas también puede facilitar la migración gracias al apoyo de los pequeños productores que carecen de los bienes productivos suficientes para buscar empleo en sectores ajenos a la agricultura. Como la salida de la agricultura podría alterar las

⁷ <http://www.fao.org/docrep/007/y4860e/y4860e00.htm> (en inglés).

características estructurales de la población rural, las intervenciones normativas deben adaptarse al cambiante perfil demográfico y socioeconómico de la agricultura en pequeña escala.

39. La facilitación de la participación de los pequeños productores en los mercados es una prioridad en el trabajo de la FAO. La Organización ha trabajado estrechamente con varios países para elaborar materiales de extensión orientados al mercado, ha organizado talleres regionales para debatir cuestiones relativas a los vínculos del mercado y ha creado una colección de estudios de caso⁸. En los próximos dos bienios se planea realizar una serie de talleres subregionales y regionales para debatir ulteriormente el concepto de extensión orientada al mercado y para elaborar proyectos adicionales de capacitación nacional. La FAO ha contribuido al incremento de la participación de los pequeños productores mediante la agricultura contractual, un tipo específico de vínculo desde la granja al mercado. Tras el boletín *Agricultura por contrato - Alianzas para el crecimiento*, publicado por primera vez en 2001 y objeto de una atención considerable, la FAO creó recientemente el Centro de Recursos sobre Agricultura por Contrato⁹ en Internet, en el que se proporcionan publicaciones, información sobre los contratos y respuestas a las preguntas más frecuentes. En 2009 se celebró un taller en Johannesburgo sobre la agricultura contractual en África. Se planea realizar otra publicación detallada sobre el tema para proporcionar asesoramiento práctico para la creación de tales programas, al igual que varias guías breves. Se incidirá en el respaldo de los vínculos en los que se incluyen a los pequeños productores más pobres.

40. Se presta especial atención al papel que pueden desempeñar las asociaciones y cooperativas de agricultores en la vinculación de sus miembros a los mercados¹⁰. Se están elaborando diversos materiales de apoyo, por ejemplo publicaciones relativas a canales de comercialización específicos como los adecuados para los productos orgánicos y con indicación geográfica. Se presta especial atención, asimismo, al desarrollo de relaciones estrechas con el sector privado en los países en desarrollo, así como al refuerzo de la capacidad de las partes interesadas de elaborar y poner en práctica estrategias sostenibles relativas a los productos mediante la promoción de las asociaciones de la cadena de valor. Se han organizado diversos talleres regionales para la formulación de políticas y el desarrollo institucional como parte de las actividades del Programa de productos agrícolas para todos los Estados ACP, financiado por la Unión Europea. Estos talleres tenían como fin identificar las iniciativas prácticas para fomentar el desarrollo de los vínculos entre las partes interesadas capaces de proporcionar apoyo mercantil e institucional a los participantes en la cadena de valor.

41. La FAO también está llevando a cabo evaluaciones analíticas y normativas para elaborar enfoques para la integración de los pequeños productores en las estructuras organizativas de los mercados, así como para facilitar su transición a una fase de desarrollo más avanzada. En la actualidad se están emprendiendo una serie de estudios específicos de la cadena de valor sobre las limitaciones de la participación de los pequeños productores en el mercado. La elaboración de opciones normativas se basará en un enfoque completo diseñado para incrementar el entendimiento de la dinámica entre el tamaño de la granja y el desarrollo, las condiciones y las limitaciones que determinan el comportamiento de los pequeños productores y su transición y contribución a la seguridad alimentaria y nutricional y al crecimiento económico más amplio. El proyecto también tiene como objetivo evaluar los puntos fuertes y débiles de los pequeños productores en el contexto de los sistemas de mercado agrícolas con el fin de realizar recomendaciones normativas en cuanto al desarrollo de la cadena de valor y las estrategias de transición. Otro objetivo adicional es el fortalecimiento de la capacidad de las partes interesadas para aplicar políticas relativas a la agricultura en pequeña escala con vistas a fomentar el

⁸ <http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/linkages/index.html>

⁹ <http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/index-cf/es/>

¹⁰ El Grupo de trabajo interdepartamental de la FAO sobre creación de instituciones finalizará en 2010 una publicación sobre *Cómo empoderar a los productores en pequeña escala y alcanzar la seguridad alimentaria. Aprendiendo de las buenas prácticas en la creación de instituciones agrícolas y de desarrollo rural*.

crecimiento sostenible, mejorar los medios de subsistencia rurales, diversificar el suministro de alimentos, facilitar la transición de los pequeños productores y reducir su vulnerabilidad.

V. Solicitud de asesoramiento al Comité

42. Se invita al Comité de Agricultura a tomar nota de las medidas tomadas por la Secretaría para promover la producción agrícola orientada al mercado por parte de los pequeños productores, así como a ofrecer observaciones sobre ellas. En relación con las actividades planeadas por la FAO y el proyecto de evaluación analítica y normativa mencionado en el párrafo 41, el Comité podría ofrecer asesoramiento sobre los trabajos futuros para:

- analizar la relación existente entre la evolución de los pequeños productores, el crecimiento y la seguridad alimentaria y nutricional;
- evaluar los puntos fuertes y débiles de la agricultura en pequeña escala y proponer opciones normativas en cuanto al desarrollo de la cadena de valor y las estrategias de transición;
- colaborar con los ministerios de agricultura para mejorar su capacidad de respaldar el acceso mejorado a los mercados por parte de los pequeños productores, incluida la capacidad de cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias;
- apoyar las actividades orientadas al comercio de las organizaciones de agricultores, incluidas las cooperativas, y fomentar el desarrollo de cadenas de valor que incluyan a los pequeños productores;
- crear relaciones estrechas con el sector privado para favorecer las asociaciones que primen las necesidades de los pequeños productores.

Además, el Comité podría proponer la presentación de los resultados del proyecto de evaluación analítica y normativa al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en su sesión plenaria de 2011.